

L'aide multicritère à la décision

Des potentialités pour l'évaluation des projets de transport collectif en Île-de-France

Laurence Debrincat
Alain Meyère

LE CONTEXTE DE L'ÉLABORATION DES PROJETS ET DE LA PRISE DE DÉCISION EN ÎLE-DE-FRANCE

L'élaboration des projets de transports collectifs en Île-de-France s'effectue suivant un processus complexe au cours duquel de nombreuses décisions sont prises successivement. Elles visent à préciser le contenu du projet en réduisant progressivement le champ des incertitudes. Au cours de ce processus, divers acteurs peuvent être conviés à faire valoir leur point de vue.

Pour bien comprendre le rôle des méthodes d'évaluation des projets de transports collectifs, il convient donc d'identifier les principales étapes de décisions entre l'élaboration d'un premier projet et la réalisation d'une nouvelle infrastructure et de s'interroger à chaque étape sur la nature des choix qui doivent être effectués et sur les critères pertinents pour la décision.

Les différents acteurs et leurs attentes

On peut les classer dans les grands groupes suivants.

La *technostructure transport* (représentants techniques des services de l'État et des collectivités territoriales) s'intéresse à la faisabilité technique, au service rendu, à l'aménagement urbain, aux nuisances, aux analyses socio-économiques et financières.

Les *entreprises de transport* sont un des éléments moteurs du projet qu'elles seront amenées à exploiter et, dans certains, cas à réaliser. Elles participent activement aux études techniques et sont concernées par les retombées techniques, commerciales et financières des décisions. Leurs domaines d'intérêt sont donc semblables à ceux de la technostructure transport mais, évidemment, la perspective commerciale est plus accentuée.

La *technostructure économique et financière* regroupe l'ensemble des services de l'Administration qui s'intéressent aux projets de transports dans leurs conséquences financières sur les subventions publiques tant à l'investissement qu'au fonctionnement. Son point de vue est essentiellement socio-économique et financier.

Les *décideurs politiques* sont responsables des prises de décision. Leurs choix sont relayés ou éclairés par les *responsables des services de l'État et de la Région* à partir des études fournies par la technostructure et les entreprises de transport. Leurs décisions sont prises dans un cadre qui dépasse le seul domaine des transports et impliquent des arbitrages. Leurs domaines d'intérêt sont l'aménagement urbain et l'aménagement du territoire, les analyses socio-économiques et financières, l'aspect politique des choix liés aux attentes des citoyens. Leur point de vue est global à l'échelle de la région.

Les *collectivités territoriales* peuvent être impliquées financièrement dans un projet lorsqu'elles le subventionnent. Elles sont le relais de leurs administrés lorsque le projet est localisé sur leur territoire. Leurs intérêts sont d'ordre financier et socio-économique d'une part, politique d'autre part. Leur point de vue est surtout local: aménagement urbain, service rendu ou nuisances générées par un projet à l'échelle géographique qui les concerne.

Le *public* regroupe l'ensemble des usagers, des riverains et des associations concernées par les bénéfices (service rendu) ou les inconvénients (nuisances) du projet. On notera le rôle particulier des associations susceptibles de mobiliser une partie de la population autour d'un thème fédérateur, même si elles ne représentent pas l'ensemble du public comme le fait l'élu. Leurs domaines d'intérêt sont le service rendu et l'impact local (aménagement urbain, nuisances).

méthodes

méthodes

Les principales étapes

L'implication des différents acteurs varie au cours du processus qui va des premiers stades de réflexion aux dossiers de réalisation des projets et qui comporte cinq grandes étapes. Certaines de ces étapes correspondent à des procédures administratives bien identifiées et codifiées (SDRIF ou Schémas de principe, par exemple), d'autres sont simplement des études.

Le *Schéma directeur* est l'étape de planification à long terme (25 ans) à l'échelle régionale. Il permet d'identifier les liaisons à desservir dans le futur en fonction de l'évolution souhaitée de l'urbanisation.

Les *études amont* de définition de la consistance générale des projets permettent d'approfondir les projets qui figurent au Schéma Directeur, notamment concernant leur opportunité, leur tracé, les conditions de réalisation, les phasages possibles.

Les *Contrats de Plan entre l'État et la Région Île-de-France* concernent la programmation des réalisations de projets par périodes de cinq ans.

Les *procédures administratives* pour chaque projet pris individuellement regroupent la concertation préalable, la prise en considération du *Schéma de Principe*, l'*Enquête Publique* et l'*Instruction mixte*, la *Déclaration d'Utilité Publique* (si des expropriations sont nécessaires) et l'approbation de l'*Avant-Projet*. Elles comportent des phases d'études et des phases de concertation et de présentation au public. Cette étape débouche sur le projet définitif dont la réalisation est ainsi rendue possible.

L'*engagement des dépenses*, résultant des budgets votés par l'État et la Région, est géré annuellement par le CIES et le Comité de Suivi du Contrat de Plan (coprésidé par l'État et la Région). C'est à cette étape que sont prises les décisions réelles de financement qui permettent de mettre en œuvre les Contrats de Plan.

Nature des choix, moment et critère de la prise de décision

Le choix entre variantes d'un même projet de transports collectifs se fait principalement au niveau des études amonts, stade auquel de nombreuses options sont prises et implicitement entérinées. Les discussions ultérieures portent le plus souvent sur des aspects locaux qui ne remettent pas en cause les principes directeurs des projets. Ainsi, les Contrats de Plan désignent les projets prioritaires parmi une liste préexistante; les Schémas de Principe mention-

nent les variantes étudiées mais ne proposent pas de choix, seule la variante définitive peut être acceptée ou rejetée.

Les grands arbitrages entre projets routiers et projets de transports collectifs se font surtout lors de la programmation des contrats de plan. En général, il ne s'agit pas de comparer un projet routier et un projet de transports collectifs dans un secteur donné mais de décider de la répartition de la masse financière à investir entre routes et transports collectifs.

La décision de faire un projet est liée à son inscription au Contrat de Plan, mais c'est au stade de l'engagement effectif des dépenses qu'elle devient définitive.

Cette analyse préliminaire met en évidence la complexité du processus d'élaboration et de décision. Elle montre qu'il est difficile, et sans doute illusoire, de se contenter d'un critère unique applicable tout au long du processus et à tous les types de décisions, et reflétant la diversité des points de vue légitimes à prendre en considération. Elle place ainsi l'évaluation des projets dans un cadre qui englobe des préoccupations socio-économiques et financières mais aussi de service rendu ou d'impacts pour les populations concernées, c'est-à-dire plus politiques.

LES PRATIQUES ACTUELLES D'ÉVALUATION

Principes de l'analyse coûts/avantages

Le principe général de la méthode utilisée aujourd'hui est celui de l'analyse coûts/avantages classique. Cette méthode, couramment utilisée en France comme à l'étranger, se fonde sur la théorie du surplus de l'utilisateur (au sens de Dupuit).

Elle repose sur le postulat selon lequel il est possible d'associer à *un projet* une *valeur socio-économique* qui peut être *définie comme mesure de la résultante pour la collectivité des éléments favorables (avantages) et éléments défavorables (inconvenients) à la réalisation du projet*.

Elle prend en compte l'intérêt que la collectivité dans son ensemble peut avoir à réaliser un projet. On ne s'intéresse donc pas aux points de vue individuels des différents agents économiques (usagers, collectivités publiques, entreprises, ni aux transferts entre ces agents) mais seulement au bilan global de la création de richesse et des dépenses liées au projet.

Les effets d'un projet sont rarement des effets directement monétaires. Pour les prendre en compte, il faut donc leur donner

un équivalent monétaire: c'est plus ou moins difficile selon les types d'effet.

Les éléments du bilan

Les différentes catégories de coûts et d'avantages sont évalués par rapport à une situation de référence.

Les avantages liés au projet sont constitués principalement de gains de temps et d'économies liées à la réduction de l'usage de la voiture particulière. Ils se décomposent en:

- des gains de temps valorisés à l'aide d'une valeur conventionnelle du temps;
- des anciens utilisateurs des transports collectifs utilisant la nouvelle infrastructure (différence des temps modélisés);
- des nouveaux utilisateurs des transports collectifs (personnes transférées de la voiture et trafic induit par le projet avec un gain de temps moyen égal à la moitié du gain des anciens utilisateurs);
- des usagers de la VP liés à la décongestion provoquées par les reports vers le transport collectif (un paramètre de conversion permet de passer des véhicules x km supprimés au temps gagné);
- des économies liées à la diminution de l'usage de la VP;
- économies d'utilisation de la VP, d'entretien de la voirie et de police de la circulation (valorisées à l'aide de coûts aux véhicules x km retirés);
- diminution des coûts sociaux (effets environnementaux et accidents) liés à l'usage de la VP (valorisée à l'aide de coûts aux véhicules x km retirés)
- économies de places de stationnement grâce au report modal (valorisées à l'aide du coût annuel d'une place de stationnement).

Les coûts liés au projet sont constitués de deux postes:

- le coût d'investissement (infrastructure et coût du matériel roulant) éventuellement diminué du montant des investissements érudés.
- la variation des charges directes d'exploitation: charges d'exploitation supplémentaires liées à la nouvelle infrastructure éventuellement diminuées des économies faites par ailleurs et des économies d'exploitation liées aux investissements érudés.

Les bilans socio-économiques présentent toujours le taux de rentabilité immédiate pour la première année pleine d'exploitation du projet et, pour les schémas de principe et avant-projets, le taux de rentabilité interne du projet sur la période de l'étude

considérée ainsi que le bénéfice actualisé (calculé comme le recommande le Commissariat Général du Plan avec un taux d'actualisation de 8%).

Ces calculs font appel à de nombreux paramètres, coefficients et valeurs conventionnelles. Les réflexions menées au sein du groupe de travail ont permis d'aboutir à une harmonisation de ces éléments. De plus, dans un souci de transparence, le groupe a insisté sur la nécessité de préciser l'ensemble des hypothèses retenues dans les calculs. En particulier, il est indispensable d'explicitier la consistance de la situation de référence par rapport à laquelle le projet est évalué.

Analyse critique de la méthode coûts/avantages

Bien qu'elle soit d'usage courant, son application n'est pas exempte de critiques, surtout en milieu urbain.

Les décisions prises ne correspondent pas toujours aux conclusions des analyses de rentabilité socio-économique. Cela peut s'observer dans la compétition entre deux projets de transports collectifs ou entre investissements routiers et de transports collectifs. La primauté donnée à ces deuxièmes pour le XIème Contrat de Plan entre l'État et la Région, alors que les taux de rentabilité des projets autoroutiers étaient, en général, plus élevés, montre bien qu'il existe d'autres critères de décision qu'il convient d'explicitier pour plus de transparence.

La méthode utilisée est compensatoire: un gain compense une perte même si les domaines d'impacts (populations et/ou institutions) concernés sont différents, une multitude de petits gains ont autant de poids qu'un gain élevé profitant à peu d'agents. Ainsi les accidents (blessés, morts) peuvent être compensés par des gains de temps; (de nombreux petits gains de temps sont équivalents à des améliorations substantielles de la desserte pour un petit nombre de personnes). Cette méthode conduit à masquer les effets négatifs puisque au final c'est un avantage global qui est présenté.

La méthode est peu propice au débat car peu transparente. Même si les grands postes qui composent le bilan coûts/avantages sont détaillés, ces résultats restent peu parlants pour les non-spécialistes des calculs de rentabilité socio-économique. Il est donc quasi impossible de discuter le résultat sauf à se plonger dans les détails de calcul. Ainsi, le débat qui a lieu autour

méthodes

méthodes

d'un projet est limité à l'avance par la manière dont ses impacts sont présentés.

De nombreux impacts sont absents de l'évaluation socio-économique. Lorsque les effets d'un projet ne sont pas monétarisables sur un marché ou qu'il s'agit d'impacts non quantifiables, on ne peut en tenir compte dans le bilan coûts/avantages. Ainsi, des thèmes comme les impacts sur l'emploi, les objectifs d'aménagement du territoire ou les effets sur l'aménagement urbain, le confort ou la régularité sont aujourd'hui totalement absents des critères de décision si l'on se réfère au seul calcul économique. Mais une présentation de ces impacts qui ne figurerait qu'à titre complémentaire de l'analyse socio-économique risquerait de faire apparaître ces éléments comme quantité négligeable face aux résultats socio-économiques qui sont eux chiffrés.

Le poids des différents postes dans le résultat est lié aux méthodes de monétarisation. La monétarisation telle qu'elle est effectuée aujourd'hui conduit à donner un poids considérable aux effets des reports de la voiture particulière (pour les projets qui ne remettent pas en cause la capacité routière). Ceux-ci, même en petit nombre, peuvent assurer une bonne rentabilité à un projet de transports collectifs. Ce n'est pas toujours l'objectif principal des réalisations de projets qui peuvent aussi viser à améliorer le confort, la régularité ou offrir une meilleure accessibilité. Par ailleurs, la réduction des externalités environnementales joue un rôle négligeable. Est-ce conforme à la sensibilité actuelle du public et des décideurs politiques?

Les évaluations reposent, pour une grande part, sur le transfert modal dont l'estimation reste sujette à caution. Comme il vient d'être noté, les gains liés au transfert modal de la route vers les transports collectifs peuvent représenter une part importante des avantages (même parfois plus de la moitié). Or, les méthodes de modélisation qui conduisent à l'estimation du choix modal diffèrent suivant les cas et les organismes, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence des diverses approches et les possibilités de comparaison entre des analyses économiques menées par des organismes différents. Il ne s'agit pas ici de mettre en cause la qualité des outils utilisés mais plutôt de montrer la fragilité des résultats.

Les incertitudes de calcul ne sont pas présentées en raison de la difficulté de l'exercice. Il s'ensuit une trop grande

confiance accordée aux résultats d'un calcul qui est fortement sujet à caution.

Enfin, on peut se demander quelle est la légitimité scientifique de la valeur trouvée en résultat alors que les méthodes d'analyse coûts/avantages s'appliquent mal en milieu urbain car les hypothèses sous-jacentes de cette analyse n'y sont pas satisfaites(1).

POUR UNE ÉVOLUTION DES PRATIQUES

Qu'attend-on d'une méthode d'évaluation des projets de transports collectifs en Île-de-France?

C'est tout d'abord d'être une aide à l'élaboration des projets. L'intérêt des projets est évalué aux différents stades de leur élaboration: il s'agit alors d'éclairer les choix entre différentes alternatives. Suivant le stade auquel on se place, les indicateurs appropriés peuvent être différents.

Par ailleurs, l'évaluation préside à la décision de réaliser un projet (et donc à l'acceptation de l'investissement par les financeurs). Dans le contexte francilien, la recherche de nouveaux partenaires qui participent au financement de ces infrastructures appelle aussi de nouveaux critères d'évaluation qui leur soient plus spécifiques que des critères pour l'ensemble de la collectivité.

Tout projet doit répondre à des objectifs fixés au préalable, qu'il s'agisse d'objectifs locaux ou particuliers au projet ou d'objectifs généraux, voire d'intérêt national. Il importe de fixer ces objectifs et d'évaluer l'intérêt du projet par rapport à ceux-ci.

Enfin, l'évaluation des projets doit permettre de prendre en compte des intérêts différents ou contradictoires au sein de la collectivité de manière transparente en explicitant l'ensemble des avantages et des inconvénients du projet.

Pour tenir compte de ces exigences, deux voies d'améliorations complémentaires sont possibles.

La première consiste à améliorer les méthodes d'estimation et de monétarisation des différents éléments du bilan coûts/avantages. La deuxième vise à instaurer un débat entre les parties prenantes dans le processus de décision à partir de critères reflétant la diversité des points de vue et des impacts.

1) cf. *Évaluation des Projets de Transports Urbains - METL - CGPC - ENPC Septembre 1997*

Améliorer les méthodes d'estimation et de monétarisation

Dans le bilan coûts/avantages, les conséquences du projet sur la pollution atmosphérique ou le bruit sont négligeables par rapport à d'autres postes: ils représentent en général de 1 à 3% du total des avantages. C'est, d'une part, manifestement en contradiction avec la sensibilité de l'opinion. D'autre part, une décision fondée sur la seule analyse coûts/avantages accordera un intérêt très limité à ces effets. Une réflexion sur les méthodes de monétarisation s'impose donc. C'est notamment l'objet du groupe *Monétarisation des effets externes* présidé par Michel Rousselot dans le cadre du PREDIT.

Le choix modal jouant un rôle déterminant dans le bilan, des recherches sont sans doute nécessaires pour améliorer les performances des outils existants. Par ailleurs, la valorisation de la décongestion repose sur des méthodes sommaires et des données anciennes, elle mériterait donc une mise à jour.

Certains effets sont ignorés dans le bilan comme, par exemple, les améliorations de confort dans les transports collectifs (voir à ce sujet l'article de Jean-Paul Coindet). D'autres pays sont plus avancés en la matière. L'utilisation de techniques de préférences révélées ou déclarées, encore peu répandues en France, pourrait être encouragée.

S'appuyer sur des éclairages multicritères

Chercher à associer à chaque projet une valeur unique sur une échelle d'utilité collective est un exercice sans doute illusoire. Un objectif réaliste serait plutôt d'apporter des éléments de réponse aux questions que se posent les acteurs impliqués dans le processus de décision. En favorisant la transparence sur les différents impacts d'un projet de transport, on favorisera la concertation et la co-responsabilité des différentes parties prenantes.

Une méthode d'évaluation répondant à cet objectif doit s'appuyer sur des critères multiples conçus pour être avant tout des instruments de communication grâce auxquels un débat entre parties prenantes dans le processus de décision doit pouvoir s'instaurer. Pour jouer ce rôle, la famille de critères doit être adaptée au type de décisions en question, à la nature des projets concernés ainsi qu'aux préoccupations des



parties prenantes impliquées.

Ces critères seront structurés autour de grands points de vue qui mettent en valeur les principaux domaines d'impact d'un projet de transport collectif (par exemple, impacts sur les déplacements, performances financières, impacts sur l'environnement, etc.).

L'encart ci-après propose un aperçu de ce qu'est ou ce que cherche à être l'aide multicritère à la décision aujourd'hui.

Le recours à l'aide multicritère à la décision suppose à la fois une évolution des pratiques des techniciens d'études et un changement dans les modalités de prises de décision. Cela se fera sans doute progressivement, d'autant plus qu'un apprentissage est nécessaire et que, parfois, les outils nécessaires à l'établissement de certains indicateurs ne sont pas disponibles. Il est clair que les premières applications de cette méthode pourront donner lieu à des critiques justifiées. Cependant, ces critiques ne devraient pas être imputées à la méthode d'évaluation proposée, mais plutôt au caractère imparfait, au stade actuel de la réflexion, des indicateurs retenus. Il est nécessaire qu'à l'occasion des premiers exercices fondés sur cette méthode se dégagent des règles de construction précises et utilisées par tous. D'ores et déjà on peut noter, à l'occasion des réflexions préparatoires au prochain contrat de plan État/Région, que plusieurs organismes ont accepté de procéder à des évaluations s'appuyant sur les résultats des réflexions du groupe animé par le Syndicat des Transports Parisiens. Un document de synthèse a été publié en mars 1998 par le STP sous le titre: "Méthodes d'évaluation des projets d'infrastructure de transports collectifs en région Île-de-France".

méthodes

**Laurence Debrincat
Alain Meyère**

Summary page 120

L'AIDE MULTICRITÈRE À LA DÉCISION

L'aide à la décision et l'utilisation de critères multiples

L'aide à la décision devrait viser avant tout par une démarche constructive et non pas seulement descriptive:

- à apporter des éléments de réponse à certaines questions que se pose un **acteur** engagé dans un processus de décision, cela dans le cadre d'hypothèses de travail permettant notamment de tenir compte d'une description imparfaite des réalités passées, présentes et futures;
- à apporter des moyens pour accroître la cohérence entre la décision finalement arrêtée et les objectifs et/ou systèmes de valeurs qui sont ceux des acteurs engagés dans un processus de décision.

C'est dire que même si la démarche de l'aide à la décision reste essentiellement scientifique (avec des modèles formalisés, des raisonnements hypothético-déductifs ou d'inférence, des calculs d'optimisation, etc.), il ne s'agit plus, sauf exception, de découvrir, ni même d'approcher, une décision idéale dont l'optimalité devrait s'imposer à tout acteur suffisamment intelligent et de bonne foi. Corrélativement, parce qu'elle aide à construire et pas seulement à décrire, l'aide à la décision devrait privilégier une démarche dynamique favorisant une bonne insertion dans le processus de décision de ceux qui la pratiquent. Dans certains cas, l'aide à la décision pourrait ainsi contribuer à la légitimation de la décision finale.

L'aide à la décision prend la forme d'aide multicritère à la décision lorsqu'elle cherche à cerner les grands **points de vue** susceptibles de structurer le processus de décision eu égard aux acteurs qui s'y trouvent. On peut alors construire une famille de **critères** aptes à rendre compte de ces points de vue structurants et à débattre du rôle (**poinds**, veto, etc.) respectif que chacun d'eux pourrait être appelé à jouer dans le processus.

L'aide multicritère à la décision fait intervenir une **famille cohérente de critères** devant satisfaire des propriétés d'intelligibilité, afin de favoriser la communication, et de logique (exhaustivité, cohésion et non-redondance).

Les étapes de la démarche

Il convient en premier lieu d'identifier les **actions potentielles** qui méritent d'être

considérées. L'action potentielle doit permettre de formaliser ce qui est l'objet de la décision, autrement dit ce qui mérite d'être évalué pour l'éclairer. Dans le cas des transports collectifs urbains, il peut s'agir par exemple de scénario, de projet ou de variante.

Il faut ensuite inventorier les **conséquences** à partir desquelles il convient de raisonner la décision. Cela revient à faire la liste des différents impacts d'un projet de transport qui méritent d'être évalués. On cherche ensuite à regrouper progressivement les conséquences élémentaires retenues en faisant intervenir des familles de **points de vue** de plus en plus globaux que les diverses **parties prenantes** jugent significatifs.

Chaque action potentielle doit pouvoir être évaluée relativement à chaque conséquence élémentaire identifiée. Si la nature de ce qu'il s'agit d'appréhender le permet, l'évaluation peut se faire en termes quantitatifs(2). Cependant, dans bien des cas, l'évaluation ne peut se faire qu'en termes qualitatifs. On a alors recours à une **échelle qualitative ordinale**. On a ainsi associé à chaque conséquence élémentaire un **indicateur** plus ou moins complexe.

Il convient ensuite de valider la famille de critères. Cela signifie tout d'abord rendre intelligible, pour chacune des parties prenantes, **l'axe de signification** de chacun des critères. Il faut faire comprendre ce qu'il permet d'appréhender mais aussi en quels termes: **sur quelle échelle?** Il faut s'assurer que chaque critère est perçu comme un instrument pertinent dans la comparaison des actions potentielles, autrement dit qu'il est apte à jouer un rôle (dont l'importance peut varier considérablement d'une partie prenante à une autre) pour asseoir des convictions, communiquer à leur sujet, débattre et cheminer vers une décision et, le cas échéant, contribuer à sa légitimation. Valider une famille de critères, c'est aussi vérifier qu'elle satisfait à un certain nombre d'exigences logiques qui en assurent la cohérence.

Afin de ne pas faire dire aux données plus qu'elles ne signifient, il faut appréhender les sources de mauvaise connaissance qui peuvent avoir pour origine:

- l'imprécision des instruments de mesure;
- l'incertitude inhérente à toute appréciation de faits ou de situations à venir;
- la présence inévitable d'une part d'ambi-

méthodes

2) On notera que le fait d'utiliser un indicateur numérique ne doit pas conduire automatiquement à regarder l'évaluation comme quantitative. (Par exemple, un projet de transports collectifs dont le trafic est constitué à 20% de transferts modaux n'est pas forcément deux fois meilleur qu'un autre projet qui n'en aurait que 10%; ou bien une variation de satisfaction que procure un gain de 10% peut être différente selon que ce gain fait passer de 20 à 30%, de 50 à 60% ou de 70 à 80%).

guité et/ou d'arbitraire dans la manière dont on appréhende des phénomènes complexes, qu'ils soient passés, présents ou à venir.

On pourra ainsi établir des **seuils de discrimination** pour chaque échelle associée aux indicateurs retenus.

Une fois le **tableau des performances** établi pour chaque action potentielle, se pose le problème de la comparaison de ces actions.

Les résultats que constituent l'accord sur une famille cohérente de critères, l'obtention d'un ou de plusieurs tableaux de performances, la mise en évidence de **niveaux d'aspiration**, de rejet, de seuils de discrimination, de divers jeux de poids, ... forment un apport positif que les acteurs engagés dans le processus de décision (autres que l'équipe d'étude) jugent souvent satisfaisant. Cette satisfaction est liée au fait qu'ils se voient ainsi offerts des possibilités pour interpréter et discuter les résultats.

Dans certains cas, il peut tout de même être souhaitable de procéder à certaine agrégation, notamment au niveau de chacun des points de vue. En effet, il arrive

souvent qu'une action potentielle qui est mieux évaluée qu'une autre selon certains critères est moins bien évaluée selon certains autres. Aussi, pour comparer les actions potentielles entre elles, l'aide multicritère à la décision doit permettre de raisonner en faisant intervenir, d'une façon dite globale, toutes les performances de chacune d'elles selon les n critères de la famille de critères cohérente retenue. Une **procédure d'agrégation multicritère** fait jouer à chaque critère un rôle caractérisé par l'importance qui lui est attribuée dans l'hypothèse de travail considérée (**valeurs des poids**, niveaux d'aspiration, veto...).

Depuis une trentaine d'années, diverses procédures d'agrégation multicritère ont été proposées et expérimentées. Elles se distinguent essentiellement, d'une part par la logique d'agrégation (compensatoire ou non compensatoire), d'autre part par la manière d'appréhender les conséquences et les systèmes de valeurs pris en compte (modélisation de la mauvaise connaissance par des seuils ou par des distributions de probabilité, modélisation de l'importance des critères par des trade-off, ou par des pouvoirs de vote...).

D'après Roy B., (1997), "L'aide à la décision aujourd'hui: que devrait-on en attendre?"; Université Paris-Dauphine, Cahier du LAMSA-DE 104

Voir aussi Roy B., (1985), *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*, Paris, Économica (traduction anglaise: *Multicriteria Methodology for Decision Aiding*, Kluwer Academic Publishers, 1996).

STP (Direction des Investissements) (1996), *Méthodes d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transports collectifs en Région Île-de-France* (Rapport d'Étape).

Transports en commun en site propre Pour un suivi mobilisateur des projets

Patricia Varnaison Revolle

L'évaluation, a priori comme a posteriori, d'un réseau de transport en commun en site propre (TCSP) sur les plans sociaux et économiques, vise à mieux comprendre les évolutions de la ville autour du TCSP et à mieux connaître son impact sur les déplacements de l'agglomération.

L'évaluation permet ainsi de comparer les projets d'une même agglomération ou d'agglomérations différentes.

Elle constitue une aide aux décideurs dans leurs choix techniques et financiers.

Une démarche réglementaire

La Loi n°82-1153 d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982, dite LOTI, préconise dans son article 14 la réalisation d'évaluations socio-économiques et de bilans des grands projets d'infrastructure, à établir par le maître d'ouvrage et

devant être rendus publics.

Plus récemment, la loi n°96-1236 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996 rend obligatoire, pour les agglomérations de plus de 100.000 habitants, l'établissement de plans de déplacements urbains (PDU). Elle précise en son article 19 que pour les infrastructures de transport, dont font partie les TCSP, l'étude d'impact comprend une analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter.

Une méthodologie à définir

Dès la fin des années 70, avec la mise en service des premières lignes de métro en province, des évaluations ont été réalisées.

méthodes

Depuis, un certain nombre de réflexions ont été engagées pour faire le point sur les pratiques de l'évaluation dans les projets de transport, en vue d'une harmonisation des méthodes et des outils employés.

Certaines de ces réflexions ont donné lieu à publication. Ainsi, le groupe de travail placé sous la présidence de Marcel Boiteux en 1994(1) a insisté sur la nécessité, dans l'évaluation a priori et/ou a posteriori des projets d'investissement, de donner une place prépondérante au calcul économique et de rendre les hypothèses prises en compte parfaitement transparentes. D'autre part, il définit l'évaluation a posteriori comme la mesure d'un écart, à un horizon donné, entre la situation avec la nouvelle infrastructure et la situation la plus vraisemblable si on n'avait pas réalisé cette infrastructure.

La démarche initiée par le CERTU

Le CERTU, en cohérence avec ces réflexions et leurs développements encore à venir (suites de la loi sur l'air, démarches PDU), a entrepris l'élaboration de méthodes et d'outils pour un processus continu d'évaluation des TCSP.

L'accent a été mis sur les objectifs initiaux du projet, qui constituent le référentiel de l'évaluation.

L'approche se veut thématique et concrète. Thématique, en abordant, successivement, les différents thèmes de l'évaluation, pour pouvoir éditer périodiquement des ouvrages pratiques. Concrète, en s'appuyant sur les travaux réalisés dans les agglomérations ayant un TCSP en service et sur l'expérience des acteurs locaux.

Un objectif double

Dans le domaine complexe de la ville, où de multiples facteurs interviennent pour orienter les politiques de déplacements et le développement urbain, il s'agit de proposer une approche commune permettant:

- à un niveau local, de mesurer l'efficacité des opérations et des politiques mises en œuvre à travers la réalisation d'un TCSP pour en tirer des enseignements, soit pour ajuster les actions mises en œuvre, soit pour réaliser de nouvelles opérations;
- à un niveau national, de déterminer des constantes entre des opérations similaires sur différentes agglomérations, et d'analyser les observations réalisées en regard de projets s'inscrivant dans le cadre de politiques urbaines différentes de gestion des

déplacements et d'organisation de l'espace urbain.

Le premier ouvrage de cette série consacrée à l'évaluation des transports en commun en site propre, *Indicateurs transport pour l'analyse et le suivi des opérations* - novembre 1997, s'attache à identifier les indicateurs qui sont apparus les plus pertinents dans le domaine des transports et de l'environnement, pour l'analyse et le suivi des opérations de transport en commun en site propre.

Un langage commun entre les maîtres d'ouvrage

L'objectif principal du document est d'établir les bases d'un langage commun entre maîtres d'ouvrages, permettant de faire des comparaisons entre projets d'une même agglomération ou d'agglomérations différentes.

Cette liste d'indicateurs a été établie dans le cadre d'un groupe de travail regroupant des autorités organisatrices de transport, des agences d'urbanisme et des exploitants d'agglomérations ayant des transports en commun en site propre (hors région Île-de-France), ainsi que des experts nationaux.

Le groupe de travail s'est employé à:

utiliser au maximum des données existantes (comme les données recueillies pour l'"annuaire statistique des transports collectifs urbains" édité annuellement par le CERTU, les données issues des enquêtes ménages-déplacements, etc.) et valoriser l'expérience des observatoires mis en place localement,

resserrer la liste des indicateurs pour ne garder que les plus pertinents,

rationaliser et homogénéiser les concepts et les méthodes de mesure employées localement.

La liste d'indicateurs ainsi présentée constitue donc plutôt un minimum d'observation, dans un souci d'optimisation des moyens. Elle ne doit pas être considérée comme limitative, notamment pour réaliser des analyses plus fines.

Par ailleurs, elle se situe à la fois dans l'a priori et dans l'a posteriori, c'est à dire dans le cadre d'un processus itératif et continu d'évaluation. Il est en effet souhaitable de tenir à jour cette liste d'indicateurs de manière continue (mise à jour annuelle lorsque cela a un sens), car les effets d'une modification de l'offre de transport doivent être observés dans la durée.

1) *Transports: pour un meilleur choix des investissements* - Marcel Boiteux - Novembre 1994

Cinq grandes familles d'indicateurs:

Des données générales, pour situer rapidement l'agglomération dans laquelle se trouve le TCSP, en termes de population, emploi, générateurs de déplacements, etc.

Les pratiques de déplacements.

La décision de réaliser une ligne de TCSP est un des points forts d'une politique globale des déplacements. On ne peut étudier ses effets sans tenir compte de son impact sur les autres modes de transport. Ainsi les enquêtes ménages déplacements permettent de mesurer des indicateurs (mobilité par mode, parts de marché, caractéristiques de la clientèle des modes, etc.) mettant en évidence le rôle du TCSP dans l'évolution des choix modaux.

De même, le stationnement est un élément essentiel de la politique de déplacements et un des premiers facteurs explicatifs du choix modal. L'offre et la densité du stationnement en centre ville, sa tarification par rapport à celle des transports publics, l'usage, et la prise en compte du TCSP dans l'article 12 des POS sont donc à suivre.

L'environnement et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Les questions sur l'environnement sont aujourd'hui de plus en plus présentes dans les débats publics et sont devenues des sujets sensibles. Deux grands thèmes sont abordés:

Le bruit qui a été longuement étudié et sur lequel les méthodologies commencent à être éprouvées.

La pollution de l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie, préoccupations récentes, sur lesquelles les méthodologies sont en cours d'élaboration et évolueront au fur et à mesure de l'évolution de la connaissance.

Des données sur le réseau de transport public.

La mise en service d'un TCSP s'accompagne d'une restructuration du réseau de transport public. Il est donc nécessaire de suivre l'évolution de l'ensemble de ce réseau, en matière d'offre, d'usage, de résultats d'exploitation, etc.

Et enfin des données spécifiques au transport en commun en site propre.

Une description type du projet permettant de connaître le contexte de réalisation, la topographie des lieux, l'insertion urbaine du projet, etc. Puis des indicateurs généraux sur l'offre de transport, la qualité de service à travers la disponibilité des matériels mais aussi leur régularité qui est primordiale

dans le cadre de TCSP de surface, le coût de construction et le mode de financement de l'opération, le coût d'exploitation, les questions de sécurité et d'accidentologie et enfin la clientèle et l'usage du TCSP. On insiste particulièrement sur l'estimation des gains de clientèle et la nécessaire homogénéisation des méthodes utilisées pour les mettre en œuvre.

Des annexes méthodologiques précisent certains indicateurs et proposent des méthodes permettant d'obtenir des données comparables, par exemple:

Une annexe particulièrement importante sur l'usage et la qualification de la clientèle du réseau précise la définition de certains termes techniques, comme déplacements, voyages et clients. Il y a, par exemple, 147000 voyages par jour sur le réseau de Rouen, mais seulement 53000 clients. Elle propose ensuite des méthodologies d'enquête appropriées.

L'annexe sur les coûts d'investissement propose simplement un découpage des coûts en dix-neuf postes qui, s'il est suivi par les maîtres d'ouvrage, permettra de comparer des coûts d'investissement, ce qui est très difficile à faire aujourd'hui.

Un deuxième ouvrage est consacré aux **"Méthodes d'observation des effets sur l'urbanisme et le cadre de vie"** (à paraître en 1998).

Les études réalisées en France dans le domaine de l'urbanisme(2) montrent que l'impact du TCSP sur l'urbanisme est loin d'être mécanique et linéaire. L'impact se ressent sur l'ensemble du tissu urbain. Le TCSP intervient plutôt comme un amplificateur de tendances: les quartiers prospères se renforcent et les quartiers en déclin périssent, sauf si les acteurs locaux (publics ou privés) mettent en œuvre des mesures d'accompagnement visant à atténuer les effets négatifs.

Dans ce contexte "d'effets induits", il paraît souhaitable d'évaluer le projet de TCSP par rapport aux objectifs d'une politique urbaine.

Préciser quels objectifs le projet de TCSP doit permettre d'atteindre

Il convient donc de situer le projet dans le cadre des processus de planification et de décision de l'agglomération (schémas directeurs, plans de déplacements urbains, etc.) et de rassembler les acteurs maîtres d'ouvrages concernés par le TCSP (collectivité compétente en urbanisme, autorité organisatrice des transports, État, etc.) pour expliciter les objectifs à retenir pour l'évaluation du projet.

méthodes

2) Voir *Évaluation des transports en commun en site propre - Synthèse d'études réalisées en France dans le domaine de l'urbanisme - CERTU - novembre 1996.*

méthodes

3) Plusieurs types de périmètres sont proposés selon les indicateurs à observer: le corridor TCSP (de 500 m à 2 km de part et d'autre du TCSP), les différents types de quartiers desservis (hypercentre, première couronne dense ...), les grands pôles générateurs de déplacements, les grands secteurs de l'agglomération.

En effet, il ne s'agit pas de couvrir l'ensemble de la politique urbaine - à vouloir tout observer, on finit par se noyer dans l'information - mais de sélectionner et de surveiller dans le temps (à moyen et long terme) une liste restreinte d'indicateurs permettant de suivre la réalisation ou non des objectifs définis.

L'évaluation d'un TCSP dans le domaine de l'urbanisme pourra donc prendre des formes très différentes selon les agglomérations.

Toutefois, il semble important, quelle que soit l'agglomération, que l'évaluation apporte des éléments de réponse sur:

La localisation des habitants et des emplois: quelles sont les grandes tendances de localisation en périphérie, au centre de l'agglomération? Est-ce que des critères d'accessibilité en TCSP, en voiture particulière, interviennent dans les choix?

La valorisation foncière des zones: le TCSP induit-il des phénomènes de spéculation autour des stations? Dans ce cas, qui profite de cette valorisation? (promoteurs fonciers, immobiliers, organismes publics, etc.)

La perception de l'espace urbain: le TCSP joue-t-il un rôle dans la lecture et la structuration de la ville?

Recenser les données urbaines produites sur l'agglomération

D'autre part, avant de lancer une démarche d'évaluation, et face au développement d'outils tels que les SIG (systèmes d'information géographique), les banques de données urbaines, il apparaît important de recenser les données urbaines produites et exploitées localement par les différents services techniques des collectivités, les agences d'urbanisme, les chambres de commerce et d'industrie, etc., afin d'identifier les sources intéressantes à mobiliser.

La démarche d'évaluation d'un TCSP, voire d'un PDU, est alors l'occasion d'engager un dialogue avec les différents producteurs de données, dans le respect des compétences de chacun, et pour une meilleure prise en compte du TCSP dans les actions de chaque partenaire. L'enjeu est de pouvoir disposer localement d'un outil général d'observation de la ville, permettant de répondre aux exigences de la gestion quotidienne, et utilisé pour l'évaluation de projets ou de politiques sur les grands thèmes de l'aménagement urbain.

Huit grands thèmes d'observation

La fonction résidentielle, l'activité économique globale, les commerces et les com-

portements d'achat, les politiques publiques d'aménagement et d'équipements, le traitement de l'espace public et la qualité urbaine, les pratiques et perceptions de la ville, la connaissance du marché immobilier et foncier, la connaissance des potentialités immobilières et des politiques foncières publiques.

Chaque thème d'étude est abordé selon trois points:

1. Identification de quelques objectifs possibles des maîtres d'ouvrages par rapport au projet et au thème concerné;

2. Proposition d'une méthode, avec une liste d'indicateurs, de sources mobilisables, et un choix de périmètres³⁾ d'étude pertinents pour l'analyse des effets du TCSP, chaque collectivité devant déterminer la liste des indicateurs qu'elle se propose de suivre, en fonction des objectifs qu'elle s'est donnée;

3. Illustration par une méthode d'évaluation des TCSP déjà mise en œuvre sur une agglomération française.

Des analyses qualitatives en complément

Par exemple, des experts de l'évolution du milieu urbain peuvent mener des analyses plus fines sur certains secteurs semblant réagir fortement à la mise en service du TCSP. D'autre part, on peut demander aux acteurs économiques (promoteurs immobiliers, organismes HLM, commerçants, administrations, etc.) leur avis sur un éventuel impact du TCSP.

L'ensemble de ces éléments doit conduire à une meilleure compréhension des interactions entre système de transports, développement urbain et logiques d'acteurs.

Cette démarche d'évaluation fournit alors aux différents acteurs de la ville, et en particulier aux acteurs publics, un outil d'aide à la décision relatif aux politiques urbaines et à la gestion des changements introduits dans l'environnement urbain avec l'arrivée d'un TCSP.

Elle doit permettre de mettre en évidence les impacts progressifs du TCSP, mais aussi et plus généralement de mieux saisir et analyser les évolutions d'ensemble du tissu urbain, de manière continue et en temps réel (observatoire du changement).

Un groupe de pilotage du suivi du TCSP

Mais, pour que le suivi du TCSP puisse effectivement jouer ce rôle de coordination et de mobilisation des acteurs, la mise en place d'une structure partenariale, de type groupe de pilotage du suivi du TCSP, réunissant tous les partenaires publics et

privés concernés par le TCSP, semble souhaitable. Ses missions consisteraient à expliciter et hiérarchiser les objectifs de valorisation du TCSP, recueillir et diffuser les données sur les évolutions du milieu urbain observables, faciliter, par une meilleure circulation des informations, les adaptations réciproques des stratégies propres à chaque acteur dans le domaine de la ville.

Si cette démarche originale n'est pas simple à mettre en œuvre, elle paraît pourtant prometteuse pour valoriser au mieux et de manière rationnelle un investissement important. Il est d'autre part souhaitable qu'elle soit intégrée à des démarches plus globales telles que le suivi des Plans de Déplacements Urbains.

D'autres ouvrages sur l'évaluation des TCSP sont envisagés par le CERTU:

Théories, pratiques et limites du calcul économique applicables aux transports publics urbains.

Restructurations des réseaux de transport

public associées aux mises en service de lignes de TCSP.

Évolution des comportements des habitants.

etc.

L'ensemble de ces publications formera à terme un guide évolutif de l'évaluation des transports en commun en site propre, qui s'enrichira au fur et à mesure des développements méthodologiques susceptibles d'intervenir sur ces questions.

Les documents ont été en grande partie rédigés pour le compte du CERTU par Bernard Quetelard et Jacques Poyer des CETE de Lille et Rouen pour les indicateurs transports, et par Olivier Cormier et Hubert Sanson des CETE de Lille et de Lyon pour les effets sur l'urbanisme.

Patricia Varnaison Revolte

Summary page 120

Table ronde

I' "exceptionnelle" culture décisionnelle française: archaïsme ou spécificités?

Michel Bassand

Quand on parle de décision, on en vient toujours à aborder le thème de l'évaluation. Ainsi, nous exposerons celle de la politique publique des routes nationales en Suisse.

Afin de situer le contexte dans lequel s'est déroulée cette politique, il semble important de présenter, au moins succinctement, la Suisse. Très proche de la France, elle en est très différente, et cela notamment par son système politique, à savoir le fédéralisme.

La Suisse est un pays fédéral à trois niveaux: la Confédération; les cantons; et les communes. La Confédération est l'émanation de vingt-six cantons. Elle a pour compétences les affaires étrangères, militaires, le transport ferroviaire, les finances publiques. Les autres compétences publiques sont sous l'autorité des cantons. Base de la Confédération helvétique, ces derniers dirigent les politiques publiques et contrôlent les communes qui sont elles-mêmes dotées d'une très grande auto-

mie. Aussi, plutôt que de fédéralisme, on est souvent amené à parler de "cantonalisme". Pourtant ce schéma, mis en place à la fin du XIX^{ème} siècle, a très rapidement évolué dans le sens d'un fédéralisme d'exécution.

Avec l'évolution dynamique de la société suisse, de nouvelles tâches sont apparues. Les cantons, trop petits, ne pouvant en prendre la responsabilité, c'est la Confédération qui les a assumés en les conceptualisant et en les planifiant. Elle décide et confie l'exécution aux cantons qui, dans la mesure du nécessaire, la délèguent aux communes. On assiste à un fédéralisme en cascades objet d'importants conflits entre ce centralisme fédéraliste, où la Confédération assume de plus en plus de tâches, et le repli des cantons refusant d'abandonner leurs compétences.



processus

La politique publique des routes nationales

Il y a quelques dizaines d'années on a constaté en Suisse, comme partout en Europe, que les routes devenaient de plus en plus encombrées. La solution est trouvée dans la réalisation d'un réseau autoroutier. Cette mission ne pouvant être confiée aux cantons, c'est la Confédération qui l'assumera. Elle nomme une commission qui décide de soumettre au peuple un article constitutionnel, présentant la tâche des routes nationales comme une affaire fédérale. Le vote se fait dans un enthousiasme général et l'article est accepté avec une majorité exceptionnelle. La Confédération en profite pour élaborer une loi lui permettant d'agir en conséquence. Elle définit un Office fédéral des routes nationales qui a pour objectif de planifier l'ensemble du réseau, de mettre en place un système de financement et un système d'exécution.

Pourtant, les choses se compliquent. Chaque canton concerné par le réseau autoroutier s'arme de planificateurs prenant entièrement le plan élaboré par l'Office fédéral. Si l'enjeu premier était de canaliser le trafic étranger, le réseau devient vite un élément important du trafic interne. En réponse à l'empressement populaire, chaque canton y va de son amélioration et de son amplification. On se sent les mains libres et on peut aller de l'avant. Mais, l'euphorie calmée, les complications surgissent. Les coûts se révèlent beaucoup plus élevés que ce qu'il était prévu, et surtout on découvre avec stupéfaction que les problèmes d'environnement sont énormes: bruit; paysage; pollution... Monte alors en puissance une phase environnementale et une phase d'acteurs périphériques (communes, riverains, associations d'environnement et autres).

Auparavant le canton était maître des lieux. S'il consultait les communes c'était un alibi, il faisait ce que bon lui semblait. Après la constatation des dégradations considérables de l'environnement, les acteurs périphériques deviennent très importants. On rentre dans une phase de réévaluation et d'expérimentation où la politique des routes nationales n'est plus le fruit de l'autorité arbitraire des cantons mais celui de la concertation des différents partenaires touchés par le projet.

L'évaluation de cette politique publique montre qu'elle démarre tambours battants et, au fur et à mesure que la route se construit, on constate ses inconvénients entraînant sa remise en cause.



Yves Crozet

Parler d'exception culturelle dans le cadre de la décision semble être une erreur sémantique. L'expression a été utilisée dans un sens très précis en 1993. C'est la culture, en tant que champ particulier de l'action du gouvernement, qui faisait une exception au sein des accords du GATT. Depuis on utilise le terme tout simplement pour signifier un repli identitaire.

Avec le mot "culturelle" on exprime des spécificités, des particularités. Alors, en faisant abstraction de la sémantique, y a-t-il une exception culturelle de la décision française? Si elle existe, c'est l'idéologie Saint-Simonienne, celle des grands travaux, l'expression générale des grands corps techniques de l'État ou encore la modestie des pratiques d'évaluation a posteriori.

Il y a une tradition française de l'évaluation a priori tenue par peu de personnes qui de fait ont le savoir. On sait depuis Tocqueville que cette situation est finalement assez avantageuse pour les français. En effet, s'il y a une particularité française que les sociologues ont remarquée depuis longtemps, c'est cette passion de l'égalité et cette phobie de la transparence et du face à face. Aussi la présence d'une élite qui centralise les décisions permet la protestation et évite la confrontation.

Une exception à la française peut-être, mais aujourd'hui en situation de crise sûrement. On le voit dans les nombreux débats (sur le canal Rhin/Rhône; sur le TGV Est...) et dans les échecs (Le Transmanche; Orly Val...). L'évaluation, a priori ou a posteriori, est montrée du doigt tout comme les économistes. Si leurs méthodes sont utiles, elles ne peuvent invoquer une quelconque prétention à détenir le classement cardinal. Ni les économistes, ni les politiques ne semblent avoir la solution. Il faut éviter la segmentation, établir des relations entre les différents acteurs. Il est nécessaire de mettre du substantiel dans le procédural, et inversement.

L'exemple des Conseillers Généraux qui investissent de très grosses sommes pour la sécurité des transports scolaires est significatif. Ce secteur ne présente pratiquement aucun accident. Autrement dit la valeur du mort dans les transports scolaires est négligeable. L'économiste

conclura en disant que c'est de l'argent perdu. Les sociologues montreront que les Conseillers Généraux sont victimes de pressions. En cas d'accident dans leur département, ils risquent leur siège. Puis, si on regarde le coût du mort en transport scolaire en Suisse, environ 80 millions de francs, on s'aperçoit que nos décideurs ne sont pas si dépensiers.

En France, la tradition c'est aussi le centralisme et le rôle tutélaire. Il peut être intéressant d'ouvrir les discussions en présentant aux contribuables l'investissement nécessaire aux équipements souhaités. C'est pourquoi on a besoin d'une tutelle conseillée par l'économiste, le politique et le sociologue. Elle définirait les mesures engendrant les débats et changeant les incitations.

Enfin, en gage de provocation, on pourrait attaquer les primes des ingénieurs de l'Équipement. Les modifier en termes de logique: plutôt que de les rapporter au montant des travaux sur les routes ou au montant des péages, on pourrait les rapporter au volume du trafic sur les voiries urbaines. Cette simple transposition entraînerait des enjeux bien plus importants que n'importe quelle évaluation.



**André
Etchelecou**

Quand on parle d'évaluation/décision, on ne s'attache, trop souvent, qu'à l'économie voire, parfois, à la micro-économie. Il semble intéressant de renverser le thème proposé pour

débattre d'une décision/évaluation. Dans la pratique, l'évaluation permet de justifier une décision qui la précède. Le politique décide et, par la suite, on argumente son choix, on établit sa nécessité.

Les études d'impact sont là. Pourtant le sérieux scientifique qu'elles supposeraient n'existe pas, il est purement formel. Aucune alternative crédible n'est présentée au public. De plus lorsqu'un projet n'est pas déclaré d'utilité publique, parce qu'il y a des considérations pour l'environnement et des alternatives possibles, la justice intervient. Les textes n'imposent pas au programme de suivre les recommandations de

la commission d'enquête, notamment lorsqu'elles sont défavorables. Dans une telle situation, après avis du Conseil d'État, le Premier Ministre peut admettre la déclaration d'utilité publique.

La logique de commandement se maintient par delà ce désir de concertation à la française. En réponse aux conflits qui peuvent intervenir dans les procédures décisionnelles, il y a toujours un régulateur représenté soit par l'État, à la fois juge et parti, soit par un juge, lorsqu'il y a recours au tribunal. Quand ce dernier annule la déclaration d'utilité publique, les travaux sont, dans la plupart des cas, déjà réalisés. Aussi la jurisprudence française fait qu'on ne détruit pas un ouvrage public même s'il est mal planté. Le juge est souvent défini comme un arbitre sans sifflet.

Pour les grands projets d'infrastructures, un certain nombre de financements sont attribués aux services instructeurs de l'État en fonction de l'investissement et des recettes de péage. Ainsi les communes traversées, le Conseil Général, le Conseil Régional et, jusqu'à il y a peu de temps, les Chambres de commerce et d'industrie touchent un pourcentage du produit des péages. Entre une autoroute et une route nationale les intérêts financiers ne seront pas les mêmes. Quand on est élu, l'aspect pécuniaire n'est pas neutre et les choix pour le citoyen en sont souvent biaisés.

Alors, s'il existe des variantes, il n'y a pas de véritables études du choix intermodal d'un projet. L'enquête publique arrive une fois que les jeux sont faits. Par ailleurs un autre dysfonctionnement, qui semble être une particularité de la décision à la française, complique la procédure: la segmentation. Sur 80 kilomètres d'autoroute, il y a dix déclarations d'utilité publique et donc dix enquêtes publiques, plus dix autres au titre de la loi sur l'eau. Gérer un tel matériau s'avère de plus en plus difficile tant pour le citoyen que pour la conception et l'évaluation globale d'un projet. Les services de l'État ont volontairement parcellisé les opérations. Sous des apparences de développement local, de désenclavement, de modernité, de progrès, de sécurité, ils masquent de fortes logiques internationales de marché.

Enfin lorsque Gilbert Carrère dit que l'administration perd la mémoire, on devrait plutôt dire qu'elle s'organise pour la perdre. Au plan institutionnel, on est confronté au même dysfonctionnement, on ne tire jamais les leçons des opérations passées.

processus



**Olivier
Soubeyran**

Si on regarde la France et le reste du monde, son expérience ne peut être qu'une exception culturelle. Tout comme le Québec par rapport au Canada et le Canada par rapport aux États-Unis. A par-

tir de cette remarque, on peut observer deux idées principales: l'incomparabilité franco-qubécoise et la comparabilité franco-qubécoise, voire le retard français.

L'incomparabilité franco-qubécoise

En Amérique du Nord, l'introduction de la question environnementale a justifié la planification centralisée alors qu'en France elle a permis de "soulever la chape" de pratiques administratives extrêmement rodées depuis une dizaine d'années. En Amérique du Nord, on tente d'imposer une culture de la planification et en France on essaie de l'interroger.

La grande différence franco-qubécoise se trouve dans une procédure d'évaluation d'impact très développée au Québec et ne concernant que très peu de projets. Un organisme para-public, le Bureau d'Audience Public sur l'Environnement (BAPE), a été spécialement créé pour gérer la question de la participation du public dans la conduite de projet. Pourtant en 1992 il n'a rencontré que seize projets et neuf seulement ont été examinés (voir l'article de Nicolas Louvet). En France on est à peu près à 10.000 enquêtes publiques par an. Cela impose évidemment des configurations très différentes.

La comparabilité franco-qubécoise

La question du retard est culturelle. On décide d'imposer une norme par rapport à laquelle la planification française doit se caler. Dès que l'on réinterroge en France, aux États-Unis ou au Québec le processus décisionnel et que l'on admet la crise de la décision/évaluation, les expériences étrangères peuvent devenir des pôles de référence.

Le Québec, appartenant au monde nord-américain, devient un modèle parce que la question de l'introduction de l'environnement existe depuis quinze ans alors qu'en France on y arrive seulement. Cette interrogation suscite une totale réarticulation entre l'accumulation du savoir, le calcul de l'intérêt général, la place du débat public et les processus décisionnels: comment fon-

der l'anticipation? L'exemple québécois est une référence qui devient structurante.

En France, on s'est posé à peu près les mêmes questions parce que l'on a eu la nécessité de fonder une profession, celle de l'aménageur. A partir des années soixante-dix, face à la complication de la question environnementale, se développe une forte "judiciarisation" coupable du blocage de nombreux projets. Il fallait passer outre, d'où une réflexion sur les mécanismes décisionnels, sur la médiation. On prend exemple sur un Québec qui a répondu aux mêmes problèmes quinze ou vingt ans auparavant.

La France a toujours ce sentiment d'un décalage à rattraper. La prise en compte de l'utilité publique et de l'environnement intervenant tout à fait en aval de la procédure, décrédibilise complètement les études d'impact. L'argumentation de la preuve n'est pas assez importante alors qu'elle est capitale au Québec. La grande différence est donc centrée sur la procédure. Les québécois réussissent à créer une interaction entre le maître d'ouvrage, les élus et les associations. C'est, semble-t-il, par ce mécanisme là que peuvent travailler des notions qui justifient des projets.

Pourtant, aujourd'hui on a l'impression que le Québec francophone, lassé de la question environnementale, a cherché dans l'environnement un langage compatible entre les usagers, les élus, les chercheurs et en même temps un langage qui permette une solution. On en a oublié des objets très structurants à long terme (comme la question du développement durable) en s'orientant vers des analyses de paysages dont l'avantage est qu'elles peuvent être financées, gérées et qu'elles proposent des solutions.

Table ronde tenue lors du séminaire de lancement du programme mobilisateur Évaluation/Décision du PREDIT le 25 février 1997 avec la participation de Michel Bassand, Professeur à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, Directeur de l'IREC (Institut de Recherche sur l'Environnement Construit); Yves Crozet, Directeur du LET (Laboratoire d'Économie des Transports, Université de Lyon II, ENTPE); André Étchelecou (membre du Comité d'orientation du PREDIT); Olivier Soubeyran (chercheur au laboratoire Société-Environnement-Territoire, CNRS, Université de Pau).

Summary page 121

processus