

L'évaluation *a posteriori* en Suisse

Dominique Joye
Vincent Kaufmann

processus

Dans ce bref article, tiré des expériences menées en Suisse, nous aimerions avant tout défendre deux thèses: l'importance de l'évaluation dans un pays donné dépend, premièrement, de la manière dont les réseaux scientifiques se sont constitués; deuxièmement, de la manière dont l'expertise est intégrée dans le système politique et les conditions du débat public. L'intérêt de cette approche est alors double: montrer la spécificité du débat sur les transports par rapport à d'autres politiques mais aussi mettre en perspective l'évaluation dans le contexte politique d'un pays qui peut apparaître éloigné quant à ses modes de décision, même si les mécanismes de globalisation tendent à diminuer ses spécificités nationales.

LE CHAMP SCIENTIFIQUE

L'histoire de l'évaluation en Suisse est relativement récente, en tout cas en comparaison des États-Unis. Depuis quelques années, il y a toutefois en Suisse un accroissement d'intérêt pour ce sujet et la littérature récente en témoigne(1). Pourquoi l'évaluation a-t-elle mis relativement longtemps pour se diffuser et pourquoi y a-t-il eu un développement récent ?

En abordant l'histoire de l'évaluation, nous pensons qu'il est indispensable de la

1) Mentionnons ici (Horber-Papazian 1990) mais aussi le Programme national de recherche sur le thème, qui a notamment suscité les publications de (Bussmann 1995) et de (Bussmann, Klöti and Knoepfel 1997).

relier au développement et à la professionnalisation des sciences sociales. Aux États-Unis, c'est à partir des années soixante et surtout soixante-dix qu'une catégorie particulière de chercheurs et scientifiques se sont spécialisés dans les questions d'évaluation, la construisant comme un champ(2). En Suisse, à la même époque, les sciences sociales commencent seulement à s'institutionnaliser et l'accroissement du nombre d'étudiants dans le domaine ne se fera que progressivement(3).

Le portrait que l'on peut alors dresser de l'évaluation va être très différent suivant les domaines. Par exemple, le domaine de la santé publique, en particulier celui de la réduction des risques en matière de toxicomanie, a montré une pratique forte de l'évaluation. Pourquoi? D'abord, cette politique a été initiée "d'en haut", par un groupe de hauts-fonctionnaires et d'experts, qui étaient d'accord sur les objectifs à atteindre mais aussi convaincus que la seule technique médicale ne parviendrait pas à répondre aux défis sociaux posés. En outre, alors même que les compétences

2) Cette histoire peut être attestée par la date de parution de quelques classiques dans le domaine. Par exemple l'ouvrage fondamental de Campbell et Stanley est de 1969, la première édition du classique de Freeman et Rossi date de 1979 tandis que, par exemple, la revue "Evaluation Studies" paraît depuis 1976.

3) Avec toutefois d'importantes différences géographiques, qui ne sont pas sans conséquences sur le "marché de l'évaluation" dans la mesure où l'administration fédérale est souvent fortement orientée sur les universités alémaniques: aujourd'hui encore, la reconnaissance des sciences sociales est meilleure en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. D'une manière générale, les rapports sur l'état de la recherche en Suisse soulignent tout à la fois la valeur des travaux réalisés au vu des moyens à disposition mais des lacunes importantes dans certains domaines ainsi qu'une fragmentation très grande des centres de recherches, avec une relative faiblesse numérique de chercheurs expérimentés en dehors du corps professoral. Ceci limite aussi les possibilités d'évaluation et de constitution d'un savoir cumulatif à l'intérieur de domaines spécifiques

formelles de la Confédération étaient restreintes dans le domaine, cette stratégie était corrélative d'une politique incitative de la part de l'État fédéral et a permis une réalisation relativement efficace sur l'ensemble du pays, alors même que les pouvoirs cantonaux et locaux étaient plutôt partagés (Malatesta, Joye et Spreyermann 1992). Indépendamment de cet aspect de politique de mise en œuvre, sur lequel nous reviendrons, il faut souligner que l'ensemble des évaluations organisées par l'Office Fédéral de la Santé Publique (OFSP) a permis de mettre en œuvre un réseau d'évaluateurs expérimentés ainsi qu'une diffusion de l'information sur l'ensemble des expériences réalisées(4). Cette "success story" de l'évaluation en Suisse peut être aussi reliée à un sujet émergent, à un champ en recomposition, et, aujourd'hui, la normalisation de cette politique est susceptible de remettre en cause l'acquis dans le domaine(5). Cet exemple montre l'importance de disposer d'une "masse critique de chercheurs" dans un domaine pour que l'évaluation puisse se constituer et qu'un débat scientifique puisse se mettre en place. Mais il souligne aussi que l'on ne peut comprendre le succès, ou l'échec, d'une démarche évaluative sans prendre en compte le contexte politique.

Un autre domaine, celui de l'environnement, présente un contexte assez différent. Certes des études scientifiques, notamment celles menées par l'équipe de l'IDHEAP réunie autour de P. Knoepfel, ont joué un rôle important(6), mais l'essentiel des activités menées au titre de l'évaluation le sont "ex ante", à partir d'études d'impacts. Ces dernières sont réalisées le plus souvent par des bureaux privés, financées directement par le maître d'œuvre du projet. Dans ce cas, il n'y a donc pas formation d'une communauté scientifique inté-

ressée à mettre en place un savoir cumulatif; il n'y a pas non plus d'évaluation "a posteriori" qui justifierait le bien-fondé des choix des études d'impact mais, s'il s'agit d'un projet controversé, il y a plutôt utilisation de l'étude d'impact dans le débat public. On s'aperçoit alors que de tels projets, largement soutenus par le secteur privé, entraînent une évaluation technique, non cumulative, dont l'enjeu se situe peut-être au niveau du débat public(7). Nous y reviendrons.

Dans le domaine des transports, l'architecture du champ est intermédiaire entre la réduction des risques en matière de toxicomanie et l'environnement. Les entreprises actives dans le domaine des transports ne sont, le plus souvent, ni privées, ni directement insérées dans l'administration fédérale, cantonale ou communale mais possèdent un statut de régie ou d'entreprises de droit public. D'un point de vue évaluation, il en découle un accent sur les études d'impact a priori, qui sont largement basées sur des critères techniques ou des modélisations de flux de transports. En revanche, l'évaluation a posteriori est totalement embryonnaire. Malgré tout, la quasi absence d'évaluation a posteriori dans le domaine des transports en Suisse interroge. Des dépenses d'investissement très importantes, telles que "Rail 2000", les roclades routières d'agglomération, la construction de réseaux de tramway ou de RER ne sont pas évalués après leur réalisation. Les raisons de cet état de fait sont multiples.

D'abord, découlant directement de la formation professionnelle des personnes amenées à intervenir dans la justification des choix d'investissements, les objectifs fixés renvoient généralement à des aspects purement techniques, tels que assurer une capacité de transport. L'évaluation devant quant à elle dépendre des objectifs que l'on s'est fixés, comment dès lors évaluer des objets ou des systèmes techniques qui n'ont pour objectif que des aspects strictement techniques et évaluables a priori? L'absence d'objectifs politiques clairement affirmés rend caduque l'évaluation "ex post" dans un tel cas de figure.

7) Sur les modalités et les conséquences, du passage d'un débat de l'ordre technique à l'ordre politique, nous renvoyons le lecteur aux travaux sur l'expertise en Suisse, résumé notamment dans (Joye 1992).

4) L'ensemble de ces recherches est présenté dans un rapport d'ensemble, publié par l'OFSP, intitulé Recherches de l'OFSP dans le domaine des dépendances, Berne, 1997.

5) En particulier, l'apparition des trithérapies, et leur relative efficacité, en matière de lutte contre le Sida est peut-être en train de redéplacer l'effort du champ de la prévention à celui de l'intervention thérapeutique, impliquant du même coup une remise en cause du rôle des sciences sociales en général et des évaluations de politiques publiques en particulier.

6) Notons que ces études ont toujours lié le contenu évaluatif aux processus politiques proprement dits. Cf. par exemple (Knoepfel 1995b)

processus

processus

Lorsqu'il y a néanmoins des objectifs politiques clairs, tels qu'une réduction du trafic, ou un report modal, l'évaluation a posteriori n'est souvent pas réalisée pour des questions liées à l'architecture institutionnelle et aux aspects législatifs. Contrairement à la France, il n'y a pas de contrainte légale liée à l'évaluation "a posteriori". De plus, l'évaluation pourrait avoir pour effet de faire voler en éclats un consensus politique difficile à construire, elle peut donc se révéler dangereuse. L'exemple du plan de déplacement "Circulation 2000" à Genève est à cet égard révélateur. Ce plan vise à réduire la circulation automobile en ville de Genève en la détournant par des roclades périphériques et en suscitant un report modal. Mis en œuvre progressivement, dans un climat politique tendu, ses étapes sont le fruit d'un exercice d'équilibrisme consensuel qui rend l'évaluation très délicate(8).

Les limitations au débat public explicite, selon des enjeux politiques clairs, autour des questions de transport en Suisse a aussi pour conséquence que les choix politiques finalement réalisés ne sont guère controversés, ce qui limite l'intérêt pour les évaluations. Dans les cas de controverse entre certains acteurs, comme par exemple dans le dossier de la suppression totale des trains de voyageurs entre Travers et Pontarlier dans le Jura, une expertise réalisée par les milieux associatifs de défense des transports publics a conclu que le service de bus remplaçant les trains régionaux était inapproprié. Il s'est suivi une réintroduction de certains trains. Un tel exemple reste néanmoins exceptionnel.

L'absence d'un milieu constitué de chercheurs en sciences sociales autour des questions d'évaluation dans le domaine des transports signifie aussi que les milieux de la recherche ne prennent pas d'initiative dans ce domaine et n'exercent guère de pressions en faveur de l'évaluation "a posteriori" des projets de transport, via des programmes nationaux de recherche par exemple. Aujourd'hui toutefois, l'attention portée aux questions de mobilité (Schuler, Lepori, Kaufmann et Joye, 1997) aussi bien qu'une préoccupation de politique scienti-

fique de créer de véritables pôles de compétence, incluant les sciences sociales, se substituant pour une part à un réseau de petits bureaux d'ingénieurs conseils, sont susceptibles d'influer la donne dans le domaine.

LE CHAMP POLITIQUE

Ces quelques notes montrent que le système politique, l'institutionnalisation d'un domaine et les caractéristiques des personnes et des institutions amenées à pratiquer l'évaluation ne sont pas étrangères au type d'évaluation pratiqué.

Ainsi, pendant longtemps, le système suisse a pu paraître étranger à l'évaluation. Le fédéralisme, et le délicat équilibre des compétences qu'il implique, fut sans doute une des raisons à cela : alors que l'évaluation demande une formulation non ambiguë des objectifs à atteindre, un fonctionnement politique complexe, comme celui de la Suisse, ne pousse pas nécessairement à la même stratégie d'explicitation des enjeux! Par ailleurs, l'existence du référendum exerce aussi un impact dans la mesure où tout projet peut être soumis à un débat public, que l'on peut considérer comme une forme d'évaluation a priori, dotée d'une très forte légitimité.

Aujourd'hui cependant, sous des apparences de stabilité très forte, le système politico-administratif suisse connaît un changement important: la montée en puissance des nouvelles formes de gestion publique(9), incluant des délégations importantes et une gestion par objectif plutôt qu'un système de contrôle hiérarchique et réglementaire. Cette tendance est encore accentuée par la vogue des partenariats multiples, aussi bien entre acteurs publics et privés qu'entre les différents niveaux du fédéralisme. Ces partenariats sont peut-être un moyen de redonner davantage de souplesse à la mise en œuvre des politiques mais peuvent par ailleurs poser, tout comme le "New Public Management" (NPM) d'ailleurs, un certain nombre de problèmes quant au contrôle démocratique. Il convient de souligner ici que ces nouveaux

8) À un autre niveau, la difficulté de trouver un accord politiquement acceptable autour de la question du financement des NLFA, les nouvelles lignes de chemin de fer à travers les Alpes, montre aussi le risque d'introduire un processus évaluatif. Le référendum prévu dans ce dernier cas complique encore plus les termes de la négociation et donc l'explicitation des objectifs.

9) New public management (NPM) ou, selon la traduction en usage, Nouvelle Gestion Publique (NGP). Notons que ce type d'innovation a fait l'objet d'un débat intéressant de la revue suisse de science politique, opposant notamment les points de vue de M. Finger (Finger 1995), favorable à ce mode de gestion et de P. Knoepfel (Knoepfel 1995a), beaucoup plus réservé.

modes de gestion(10), orientés par objet, impliquent presque nécessairement que des formes de monitoring ou d'évaluation soient menées pour assurer le contrôle de l'adéquation du dispositif(11). Dans un certain nombre de domaines, l'évaluation va se développer du seul fait d'un changement de pratiques administratives et de structures de contrôle.

La question de l'évaluation se situe alors dans cette tension entre une technicisation des questions, concomitante d'une efficacité croissante de l'administration, au moins dans une gestion sectorielle, ou orientée par problèmes, et une volonté de publicité, nécessaire à l'exercice de la démocratie semi-directe.

Dans le domaine des transports, ces évolutions vont certainement avoir des répercussions sur l'évaluation. En particulier, il est probable que l'évaluation a posteriori se développe dans le sens du comportement de consommateur ou d'usager. Les partenariats entre entreprises de transport se développent sous l'impulsion de la séparation entre les infrastructures et l'exploitation ou de la création de communautés tarifaires régionales, elles vont entraîner une nécessité d'évaluation de l'usage, pour négocier ou renégocier les partenariats. Ce type d'évaluation est intéressant car il permet de prendre la mesure de la réappropriation par l'usage de systèmes techniques et de la confronter aux objectifs fixés, il ne saurait être exclusif. La dimension citoyenne doit impérativement être intégrée car elle constitue bien souvent la cause ultime de laquelle découlent les usages. L'exemple des pratiques modales en milieu urbain l'illustre parfaitement. Si à Berne les habitants, usagers des réseaux de transports utilisent peu l'automobile dans le cadre de leur mobilité quotidienne, c'est fondamentalement parce qu'ils sont

d'accord de s'autoadministrer, en tant que citoyens, une politique restrictive à l'usage de l'automobile en milieu urbain (Kaufmann, 1998). Leur logique d'usage est subordonnée à leur logique citoyenne. Cette dimension est fondamentale dans le domaine des transports, car elle pose toute la question de la dialectique entre logiques démocratiques, telles que représentées par le référendum notamment(12), et logiques techniciennes telles qu'elles sous-tendent certains projets, voire, plus généralement, la logique du NPM. Par exemple, la question de la vérité des coûts des transports, en particulier celle des critères de prise en compte des facteurs externes, doit d'abord faire l'objet d'un débat public avant que des évaluations pertinentes puissent être mises en place.

Ces quelques points, résumant de manière sommaire l'expérience helvétique en la matière, permettent d'affirmer la nécessité d'un primat du processus politique, dans lequel l'évaluation trouve sa place, sur des critères présentés comme techniques, pour construire un débat public, élément aujourd'hui essentiel de la mise en œuvre d'une politique publique comme celle des transports. Certes la constitution d'un réseau scientifique compétent est une condition nécessaire, mais un des enjeux essentiels des politiques à incidence spatiale est bien d'accorder des perspectives techniques et sectorielles avec un impact territorial qui demande un débat d'ensemble. L'évaluation doit aussi être jugée par rapport à ce critère.

**Dominique Joye
Vincent Kaufmann**

Summary page 124

processus

10) La question de savoir jusqu'où ces modes sont réellement nouveaux ou s'il ne s'agit que d'un développement de formes préexistantes n'est pas essentielle ici, même si, d'un point de vue théorique, le débat mérite d'être posé. Le point essentiel ici est l'augmentation de ces modes d'arrangements, depuis le début de la décennie au moins.

11) Certains arguent d'ailleurs qu'il va en résulter une homogénéisation des politiques dans la mesure où les critères d'évaluation et de monitoring seront les mêmes tandis que des autorités politiques locales pouvaient avoir des modes divergents quant aux estimations des retombées de tel ou tel dispositif.

12) Mais aussi la place des autres modes de recours dans le processus, ainsi que le travail à effectuer auprès des citoyens pour éviter des réactions de type NIMBY, voire leur exploitation par certains partis ou groupes de pression (pour un développement de cet argument dans le domaine de la santé publique cf. notamment Kübler et al. 1997). Il est par ailleurs frappant de voir se développer aujourd'hui la réflexion sur la place du débat public dans des contextes politiques très différents. Cf. par exemple (Berdoulay et Soubeyran 1996) ou (Réocreux et Dron 1996).

Références

- Bredoulay, V., et O. Soubeyran. 1996. *Débat public et développement durable*. Paris: Direction de l'architecture et de l'urbanisme.
- Bussmann, W. 1995. *Accompagner et mettre à profit avec succès les évaluations des mesures étatiques*. Genève: Georg.
- Bussmann, W., U. Klöti, et P. Knoepfel (Eds.). 1997. *Einführung in die Politikevaluation*. Bâle & Francfort: Helbing & Lichtenhahn.
- Finger, M. 1995. "New Public Management - un débat manqué." *Revue suisse de science politique* 1:138-143.
- Horber-Papazian, K. (Ed.). 1990. *Évaluation des politiques publiques en Suisse; pourquoi? pour qui? comment?* Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Joye, D. 1992. "Entre science et politique: l'expert." pp. 89-102 in *Transformations techniques et sociétés*, edited by M. Bassand, B. Galland, and D. Joye. Berne: Peter Lang.
- Kaufmann V. (1998) *Sociologie de la mobilité urbaine: la question du report modal*, thèse de doctorat, École Polytechnique Fédérale de Lausanne.
- Knoepfel, P. 1995a. "Le «New public management»: est-ce la panacée?" *Revue suisse de science politique* 1:133-137.
- Knoepfel, P. (Ed.). 1995b. *Solutions de conflits environnementaux par la négociation*. Bâle & Francfort: Helbing & Lichtenhahn.
- Kübler, D., D. Malatesta, D. Joye, et D. Hausser. 1997. *Entre ordre public et santé publique*. Lausanne: IREC-EPFL.
- Malatesta, D., D. Joye, et C. Spreyermann. 1992. *Ville et toxicomanie*. Lausanne: IREC.
- Réocreux, A., et D. Dron. 1996. *Débat public et infrastructure de transport*. Paris: La documentation française.
- Schuler M., B. Lepori, V. Kaufmann et D. Joye (éds.) (1997) *Des mobilités à la mobilité - vers un paradigme intégrateur*, Forschungs Politische Früherkennung FER 179/1997, Conseil suisse de la science, Berne.

Évaluations autoroutières: quelques approches récentes.

Geneviève Zembri-Mary

L'évaluation des infrastructures autoroutières est actuellement soumise à un certain nombre de questionnements. En effet, le contexte de décision et de réalisation des grandes infrastructures de transport est rendu plus délicat par une contestation locale accrue et le développement du réseau autoroutier fait l'objet d'un certain nombre de controverses, concernant plus particulièrement ses modalités de réalisation(1).

Le dernier SDRN ou schéma directeur routier national (décret du 1er avril 1992) a été mis en révision en 1995 dans la foulée de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire(2) afin de compléter un réseau autoroutier selon les "normes" affichées dans la loi(3), soit sous la forme d'un maillage achevé du territoire par des autoroutes ou des infrastructures assimilées (deux fois deux voies(4)). Ce SDRN, dernier document de référence puisque sa mise en révision n'a pas encore abouti, prévoyait déjà à terme 12.120 km d'autoroutes(5). En 1994, son échéance d'achèvement est ramenée de 15 à 10 ans, ce qui permet la réforme du secteur

autoroutier menée la même année(6). Il faudra donc construire plus vite(7) mais aussi financer plus rapidement ce réseau autoroutier "universel"(8), ce qui représente une valeur d'investissement d'environ 140 milliards de francs en 1994, financés pour la majeure partie par l'emprunt, dont le remboursement s'accompagne d'intérêts en rapport.

D'autre part la réalisation des grandes infrastructures est de plus en plus ralentie, voire empêchée(9), en raison de mouvements locaux de contestation soutenus. Les projets, envisagés à l'échelle de tronçons de quelques 20 ou 30 km, sont étudiés, décortiqués et assortis de caractéristiques complémentaires répondant aux demandes locales, la finalité étant d'abord de les réaliser.

L'accélération de l'achèvement du réseau se trouve confrontée à un effort de financement considérable et à une acceptation bien plus difficile de la part de la population pour des motifs individuels (le fameux syndrome Nimby) ou plus collectifs (écologistes, critique de l'utilité de l'infrastructure, etc.).

Les "bienfaits" qui peuvent accompagner la

venue de l'autoroute sont aussi parfois mis en doute par la population locale, comme sa contribution à l'intérêt général(10).

L'évaluation a priori aide à mieux programmer les orientations du schéma(11) (choix entre plusieurs variantes d'un même projet; ordre de priorité des mises en service). L'évaluation a posteriori prend un caractère plus "politique" (justifier un investissement) ou plus expérimental (démontrer le processus de production d'effets négatifs ou positifs des infrastructures pour mieux aider aux décisions ultérieures, améliorer les méthodes d'évaluation, etc.). Les remises en cause que connaît actuellement la question autoroutière montrent la nécessité de disposer de méthodes d'évaluation adaptées.

Deux ouvrages récents font le point sur la question. Le premier, *Autoroutes: Impacts sur l'économie et l'environnement*(12), reprend une étude effectuée sous l'égide de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes et de la Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône.

Complété par des annexes étoffées, cet ouvrage présente de façon didactique et synthétique les diverses démarches d'évaluation des effets autoroutiers sur le développement économique et sur l'environnement et leur intégration au calcul économique, sans oublier de rapporter les enseignements des études déjà faites et des méthodes déjà expérimentées.

Le deuxième, *Autoroutes, économie et territoires*(13) rend compte des actes du colloque du même nom organisé à Clermont-Ferrand en mai 1995. Il fait part des expériences et des résultats issus des observatoires des effets économiques et environnementaux (A71, A39 et A64), des études réalisées par le ministère de l'Équipement, de cas étrangers mais aussi d'exemples de mise en valeur locale menées tant par les collectivités et les organismes locaux que par des opérateurs publics et privés. Le processus de production des effets est ici au cœur des préoccupations. Une des finalités des observatoires est d'ailleurs d'analyser les éventuels effets sur le long terme, par une étude de suivi par exemple démarrant au moment des travaux et se prolongeant plusieurs années après la mise en service de l'autoroute. Cet ouvrage met bien en exergue, outre la dimension économique des effets (évolution de l'emploi par exemple), leur aspect spatial (localisation, polarisation, effet tunnel, concurrence inter et intra-régionale, gestion diversifiée du territoire, etc.). La complémentarité entre approches économiques et approches spatiales est ainsi tout à fait mise à profit.

Ces deux ouvrages, même axés sur le même sujet, interviennent à deux moments de l'évaluation. *Autoroutes: Impacts sur*

l'économie et l'environnement dresse un bilan des méthodes d'évaluation actuellement utilisées pour choisir entre plusieurs variantes ou pour fixer un ordre de priorité, en partant du qualitatif qu'il faut quantifier. *Autoroutes, économie et territoires* prend les choses sur le long terme en proposant un bilan des méthodes et des apprentissages des observatoires, mais surtout en mettant en avant une démarche rétrospective de démontage des effets constatés et de repérage des paramètres qui peuvent y contribuer, de leur moment d'intervention, de leur importance, etc. L'aspect temporel est ici très important et fait participer des paramètres tels que l'anticipation, et par conséquent le jeu d'acteur. La démarche en quelque sorte remonte au qualitatif - le rôle des mesures d'accompagnement étant désormais largement admis.

Or, l'évaluation doit faire face à certaines difficultés, comme l'intégration des externalités positives et négatives dans le calcul économique. Le rapport Boiteux(14) indique ainsi que ces effets doivent être intégrés en fonction des acquis sur la question. Les effets sur l'environnement doivent être, autant que possible, monétarisés mais un tel exercice est plus difficile pour les effets économiques. L'analyse du potentiel local semble plus adaptée par le biais d'études au cas par cas. Il ne s'agit plus d'évaluer ce que l'autoroute peut apporter mais ce que le milieu local peut faire de l'autoroute. On ne se place plus à une échéance x pour évaluer les résultats finaux, pourrait-on dire, de l'implantation de l'autoroute, mais sur le moment pour évaluer les bases d'éventuels résultats à venir.

Dans ce cadre, l'apport du colloque de Clermont-Ferrand trouve toute son importance. Il n'est pas évident de prévoir finement combien d'emplois par exemple vont pouvoir être générés par l'arrivée de l'autoroute à plusieurs années d'intervalle (hormis les emplois en relation directe avec sa construction ou sa mise en service), si le processus de production de ce type d'effet n'est pas clairement connu. Les études ont pu montrer que certains emplois nouvellement localisés non loin de la nouvelle autoroute avaient simplement été déplacés depuis le centre de la commune concernée. La réactivité de la collectivité locale joue aussi pour beaucoup, tant pour anticiper, définir son projet, attirer les entreprises, mettre à leur disposition une offre foncière intéressante, éventuellement s'associer avec d'autres collectivités pour éviter un "effet de clocher" pas toujours rentable, etc. La production d'un effet dépend d'un nombre impressionnant de paramètres qui peuvent varier d'une autoroute à l'autre et d'un tronçon à l'autre. Démonter le mécanisme des effets

notes de lecture

notes de lecture

connus pour arriver à cette base, la typologiser, apparaît, en regard du rapport Boiteux, source de nouvelles précisions, en particulier dans le contexte plus large de développement du réseau.

Ainsi, l'accélération de ce développement s'accompagne d'une opposition de plus en plus significative (sans que les deux faits soient forcément corrélés) mettant en avant la participation du milieu local, non élu le plus souvent, dans la mise en œuvre des projets et parfois plus en amont dans le choix des orientations routières et autoroutières. Les opposants à la A400 soutenaient par exemple qu'une mise à deux fois deux voies de la route nationale classique répondait largement aux besoins. Les opposants à la A51 (Grenoble-Sisteron) formulent la même proposition pour la RN85 et la RN75.

Le système de la concession et de l'adossément qui permet le financement de nouvelles autoroutes par les recettes de péage des autoroutes plus anciennes, la charge des 2600 km d'autoroutes nouvelles à réaliser en dix ans, le caractère affecté des recettes de péage et la réglementation européenne(15) remettent en question les modalités de réalisation du réseau autoroutier alors que les routes nationales, qui, financées par le budget, n'ont pas bénéficié de tous les subsides auxquels elles auraient pu prétendre, leur niveau d'entretien et leur calibrage s'en ressentant, commencent à être reprises en considération(16).

L'évaluation des effets des autoroutes s'interroge, cherche de nouvelles pistes pour peaufiner ses conclusions. La prise en compte a priori du milieu local est une de ces pistes. Il demeure que la décision se complexifie et devra sans doute intégrer de nouveaux acteurs et une plus grande articulation entre autoroute et route nationale. Les prochaines orientations routières et autoroutières et leurs modalités de réalisation devraient contribuer à ces nécessaires évolutions.

Geneviève Zembri-Mary

1) cf. Cour des Comptes, *Rapport au Président de la République sur la politique routière et autoroutière: évaluation de la gestion du réseau national*, mai 1992.

2) du 4 février 1995

3) Il promulgue une desserte équilibrée du territoire par les infrastructures de transport. Aucun point du territoire ne doit être à plus de 45 mn ou 50 km d'un diffuseur autoroutier ou d'une gare TGV.

4) LACRA: liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier desservant les régions "enclavées", à faible trafic, ce qui en fait aussi les autoroutes d'aménagement du territoire (A75 Clermont-Ferrand-Béziers, A20 Vierzon-Brive par exemple). Elles sont financées par l'État.

5) dont 9540 km concédés

6) Cette réforme permet le regroupement des sociétés en trois pôles géographiques et une augmentation de leur capital. La SAPN devient la filiale de la SANEF, AREA celle de la SAPRR et ESCOTA celle d'ASF. Le système fonctionne sur une péréquation entre la société mère et la société filialisée, ce qui permet une redistribution des recettes de péage. Le régime tarifaire est modifié de sorte à mieux gérer la répartition du trafic sur le réseau de chaque pôle. Le tout est encadré par des contrats de plan. Cette filialisation autorise à la fois une plus grande intégration financière des deux sociétés et une autonomie juridique de l'une envers l'autre.

7) Cela représente pour les seules autoroutes concédées 2600 km d'autoroutes à construire.

8) Sous son aspect territorial (chaque point du territoire est desservi) mais moins sous son aspect social (le péage est pratiqué sur les liaisons concédées, qui drainent aussi le trafic le plus important et sont les plus rentables, mais pas sur celles qui sont financées par l'État et qui desservent les régions peu dotées en infrastructures rapides).

9) cas de la A400 (Annemasse-Thonon-les-Bains) dont la déclaration d'utilité publique a été annulée par le Conseil d'État en mars 1997 après recours d'associations d'opposants et de communes.

10) Le milieu local peut avoir le réflexe suivant: pourquoi faire passer un trafic national ou international qui concerne peu la région ici et pas ailleurs ?

11) Celui-ci montre le réseau tel qu'il devrait être à échéance, mais sans préciser l'ordre de réalisation des différents tronçons.

12) Valérie Elbaz-Benchetrit, *Autoroutes: Impacts sur l'économie et l'environnement*, Presses de l'ENPC, 1997, 116 p.

13) Jean Varlet (dir.), *Autoroutes, économie et territoires*, actes du colloque de Clermont-Ferrand, mai 1995, CERAMAC, 1998, 424 p.

14) Marcel Boiteux, dir., *Transports, pour un meilleur choix des investissements*, la Documentation française, 1994, 132 p.

15) qui oblige depuis janvier dernier à la publicité des appels d'offre de concession et à la mise en concurrence à l'échelle européenne des sociétés candidates.

16) par l'intermédiaire de Routes de France.

LE PROJET DE LIAISON RHIN-RHÔNE A GABARIT EUROPÉEN, OU LES MYSTÈRES D'UN PARI

Alain Bonnafous

Comment, malgré les prévisions de trafic et évaluations négatives régulièrement produites par les services de l'État depuis le début des années 60 et à un moment où l'on ne croit plus guère à l'avenir du transport fluvial en constant déclin avec l'évolution des besoins en transports depuis les années 70, la réalisation du projet de liaison fluviale à grand gabarit entre la Saône et le Rhin a pu être inscrite dans une loi de 1995 qui prescrit qu'il doit être achevé en 2010? C'est à cette question que cet article d'Alain Bonnafous s'efforce de répondre. Ce

faisant, il tente de démontrer l'erreur que constituerait l'engagement de ce projet dont l'économie est plus que critiquable et dénonce l'ambiguïté et le caractère fallacieux des arguments qui militent en sa faveur. On sait désormais le succès que sa critique radicale a rencontré puisque le projet a été (définitivement?) abandonné par le nouveau gouvernement socialiste de 97, sous la pression du nouveau Ministre de l'Environnement Dominique Voynet.

Divisé en six parties, l'article s'articule en fait autour de trois temps. Tout d'abord, l'exposé de l'évolution du projet depuis les années 60 et de sa remise en cause est mis en parallèle avec l'historique du déclin du transport fluvial dont les causes sont clairement identifiées. En effet, la conjugaison de facteurs aussi divers que le développement de la production en "flux tendus" qui accroît la demande en vitesse de transport, l'allongement général des distances de transport, l'évolution du contenu de nos échanges vers des produits moins lourds et à plus forte valeur ajoutée, et encore la concurrence du rail et de la route, n'a fait que confirmer la réflexion prospective de 1961 de Pierre Massé, Commissaire au Plan, qui prévoyait le déclin des parts de marché du transport fluvial et préconisait l'abandon définitif d'un projet alors perçu comme une "évidente nécessité".

Puis, l'auteur s'essaie à une critique argumentée des modalités techniques du projet défendu par la Compagnie Nationale du Rhône et dont il tente de démontrer le caractère infondé et volontairement biaisé. Ainsi, le relief impose de mettre en place un grand nombre d'écluses pour créer la liaison Rhin-Rhône, ce qui tend à accroître la lenteur et à faire disparaître l'avantage du prix relatif de la batellerie. Avec plus d'une écluse tous les 10 km. en moyenne, le canal apparaît peu compétitif face à ses concurrents beaucoup plus rapides et à peine plus coûteux: le fer pour les produits "massifiables" et à faible valeur ajoutée, la route pour les autres types de produits, et plus récemment le transport par conteneurs qui utilise deux des trois modes. Dès lors, la comparaison avec les conditions de navigation sur le Rhin, ainsi que les leçons qui peuvent être tirées de l'expérience du Rhin-Main-Danube, loin de constituer des arguments en faveur du projet ainsi que s'efforce de le faire croire le lobby favorable au canal, viennent confirmer son très faible intérêt en dépit de son énorme coût.

Enfin, une explication nous est fournie quant au rebond qu'a connu le dossier depuis 93 grâce au travail de lobbying et de contre-expertise de la CNR et d'un groupe d'élus réunis au sein de l'association Mer du Nord-Méditerranée dont la commande de nouveaux résultats aux cabinets NEA et SOGELERG fut destinée à réévaluer le

projet contre les prévisions des services de l'État, et à prouver au moyen de simulations de trafic et d'études économiques partisans sa rentabilité. Si l'on en croit ces études, le canal parviendrait à capter une part importante du fret routier et le trafic fluvial français serait plus que doublé par cette augmentation de 10% de la longueur de notre réseau à grand gabarit. Comme le dit l'auteur, c'est magique!

Si Alain Bonnafous a bien ici des intentions polémiques et tente de remettre en cause l'opportunité de cette infrastructure, cet article synthétique, argumenté et bien référencé constitue avant tout une caricature saisissante du fonctionnement de l'État, nous faisant découvrir ce que peut être un lobbying à la française. Il nous dévoile comment a pu l'emporter (provisoirement) un groupe de pression qui n'a résisté devant aucune désinformation pour tenter d'imposer un projet dont il semble attendre plus de retombées politiques qu'économiques, au détriment des experts de l'administration dont les évaluations paraissent avoir été mises de côté. C'est enfin un cas d'école intéressant sur la façon dont les éternelles querelles d'experts et de chiffres peuvent contribuer à obscurcir le débat sur un projet et les enjeux qui le sous-tendent. Il constitue en tout cas un exemple particulièrement instructif du processus de décision en matière de planification des grandes infrastructures de transport.

L'auteur conclut en réfutant un à un tous les arguments défendus par les tenants du projet, de l'ancrage à la "banane bleue" aux espoirs de développement local en passant par le respect de l'environnement et les économies d'énergie, ou encore la possibilité de concurrencer la route et le fer. On l'aura compris, Alain Bonnafous ne laisse aucune chance au projet en émettant son propos de chiffres et de démonstrations techniques apparemment indiscutables ... jusqu'à ce qu'un nouveau cabinet d'experts vienne nous prouver le contraire.

On pourra alors regretter qu'un exposé plus impartial des arguments plus sérieux fournis par des universitaires et des spécialistes en faveur du projet ne soit pas fait. En effet, l'article rend le projet ridicule et illusoire. On peut en éprouver une certaine nostalgie pour un projet qui continue, malgré tout, d'en faire rêver certains. Ah, le mythe des effets structurants!

David Margonstern

*LE PROJET DE LIAISON RHIN-RHÔNE A GABARIT
EUROPÉEN, OU LES MYSTÈRES D'UN PARI
Alain Bonnafous
Les annales de Géographie n°593, 1997, 21 p.*

**notes de
lecture**