

COMMISSARIAT GENERAL
DU PLAN D'EQUIPEMENT
ET DE LA PRODUCTIVITE

GRUPE DE TRAVAIL CHOIX DES INVESTISSEMENTS

NOTE METHODOLOGIQUE N°91

SUR LES METHODES DE PREPARATION DES DECISIONS
CONCERNANT LES OPERATIONS DU SECTEUR DES TRANSPORTS
SUSCEPTIBLES D'ETRE INSCRITES AU VI PLAN

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT ET DU LOGEMENT
MINISTERE DES TRANSPORTS

SERVICE DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET INTERNATIONALES

INSTITUT DE RECHERCHE DES TRANSPORTS

Aout 1970

1. INTRODUCTION

L'évolution des idées en matière de préparation des décisions dans le secteur des transports est principalement marquée par la volonté d'introduire des méthodes de choix "rationnelles" au niveau des programmes d'action, voire au niveau des stratégies nationales de transport dans un environnement social économique et technique en rapide évolution.

Dans ce but, comme l'a souligné la note méthodologique n° 1 (Août 1969) l'acquit du calcul économique classique doit être conservé : son utilisation s'impose notamment lorsque les choix à éclairer portent sur des variantes concernant un même mode de transport et satisfaisant des objectifs comparables.

Par contre, lorsqu'il s'agit d'éclairer un choix portant sur un programme plus important, certaines faiblesses des processus basés sur le calcul économique strict (1) apparaissent clairement. Elles peuvent être distinguées selon qu'elles relèvent :

1° - de l'incapacité dans laquelle on se trouve de chiffrer en termes monétaires des effets non voulus mais réels (en particulier sur l'environnement) et certains effets sociaux.

2° - de la nécessité de prendre en compte dans la décision des éléments directifs ignorés par le calcul économique et en particulier :

. Les considérations de politique générale en matière de transports concernant par exemple la place des transports français dans la compétition internationale ou le souci de sauvegarder l'indépendance de l'économie française vis-à-vis des sociétés étrangères de transport.

. L'obligation faite aux transports de contribuer à satisfaire les options du Plan. Les transports ne sont pas en effet une fin en soi. Ils sont orientés par des choix de politique économique (aménagement du territoire par exemple) ou de politique sociale (améliorer les conditions de vie).

Ces considérations conduisent à envisager des actions qu'il n'est pas toujours possible de justifier uniquement par des calculs économiques.

(1) caractérisé par la séquence : projection de la demande, analyse des coûts, analyse des gains pour la collectivité, bilan actualisé.

Dans l'optique de la préparation du VI^e Plan, quelle va être alors la place relative du calcul économique et des autres critères de choix ? Entre deux positions extrêmes dont l'une consisterait à n'admettre que la rentabilité économique et l'autre subordonnerait la décision à la seule satisfaction d'objectifs externes quel que soit le taux de rentabilité, faut-il retenir une position intermédiaire qui se traduirait en particulier par une modulation des exigences en ce qui concerne les taux de rentabilité en fonction du degré selon lequel le projet ou le programme considéré intègre ou non des considérations d'aménagement du territoire, d'action sociale etc ... ?

Devant la complexité d'un tel choix, un élargissement du champ de la réflexion s'impose de toute évidence. Il doit passer par l'analyse plus détaillée du processus de décision.

2. METHODE

Le cadre méthodologique proposé intègre comme champ de référence les résultats des travaux menés par la Commission des Transports au cours de la phase de préparation des grandes options notamment le choix des grands objectifs à caractère général que devrait satisfaire le secteur des transports pendant le VI^e Plan.

Ces travaux ont servi de fondement à l'élaboration d'un premier schéma appelé "structure d'objectifs" (tableaux n° 1 et 2 en annexe). Alors que les différents travaux de la Commission n'étaient pas toujours nettement hiérarchisés ni regroupés de façon homogène, on a pu en effet les regrouper en trois fonctions :

- une fonction potentiel interne qui regroupe les préoccupations classiques de l'économie des entreprises; ces préoccupations sont généralement bien couvertes par le calcul économique
- une fonction développement économique
- une fonction collective.

La "structure d'objectifs" proposée correspond en fait à une présentation logique des travaux de la Commission. En haut de la structure figurent les missions du secteur transport. S'il est important de les déterminer, elles ne permettent pas d'améliorer directement les processus de décision, qu'il s'agisse d'ailleurs des décisions stratégiques (par exemple choix d'un programme routier et de l'enveloppe correspondante) ou des décisions tactiques (par exemple choix d'un programme routier sur une liaison importante avec contraintes budgétaires). Dans un cas comme dans l'autre, il est toutefois possible de prendre de meilleures décisions si les objectifs poursuivis sont bien connus.

Dans certains cas, il convient de donner à ces objectifs une importance plus grande que celle de simples éléments d'orientation des politiques suivies :

a) au niveau stratégique (grands programmes) lorsqu'il est possible d'associer un ensemble de résultats escomptés à un ensemble de moyens. A cet égard, on peut citer à titre d'exemple :

- 1 - Retrouver en 1975 les conditions de circulation de 1965 et enveloppe correspondante,
- 2 - Stabiliser la balance des frêts et passages et enveloppe correspondante.

Dans ce cas la quantification des objectifs poursuivis est indispensable au jugement qui s'imposera "a posteriori", une fois le programme réalisé, par exemple dans le cadre d'un contrat pluriannuel.

b) au niveau tactique (choix de variantes) lorsqu'il est possible de se fixer les principaux objectifs poursuivis et, pour ces objectifs, les critères qui permettront de baser le choix sur une analyse systématique des résultats et des coûts associés à chaque variante envisagée.

La phase de programmation met en jeu ces deux démarches qui s'imbriquent d'ailleurs au plan théorique. On admet cependant qu'une rationalisation de type a), au niveau des enveloppes, doit précéder dans la pratique les choix du type b), effectués au niveau des programmes, voir des projets.

A partir des enveloppes, il conviendra donc dans chaque domaine d'aborder la recherche des moyens les mieux adaptés en s'appuyant sur une technique de préparation des choix suffisamment homogène. Les opérations dont l'inscription au Plan sera proposée devront dans ces conditions être accompagnées d'une justification économique "au sens large" : en d'autres termes, on s'efforcera d'associer aux indications du calcul économique, l'ensemble des grandes options au titre du développement économique et de ses conséquences géographiques et sociales, ainsi qu'au titre de la fonction collective du transport et de son impact sur la qualité de la vie et de l'environnement. Le paragraphe suivant propose le cadre pratique de présentation des opérations à suivre pour la programmation du VI^e Plan.

3. PRESENTATION PRATIQUE DES DIVERSES OPERATIONS

En pratique et d'une façon générale, il convient de présenter les diverses opérations du secteur des transports d'une façon homogène afin de faciliter l'effort de la commission en vue d'élaborer une synthèse et de définir des priorités compte tenu des grandes options du Plan. Il est à noter que des procédures de justification de choix plus élaborées (comme ce qui est proposé sur le tableau n° 2) sont évidemment très souhaitables : elles sont plus satisfaisantes que ce qui est demandé ici, mais souvent hors de portée compte tenu des moyens d'analyse existants.

Ainsi il s'agit de donner un plan qui servira de canevas pour établir les notes justificatives des programmes ou des opérations. Certaines parties demandées seront parfois sans objet mais le fait de les passer en revue systématiquement permettra d'envisager les problèmes posés sous tous ses aspects ou du moins sous tous les aspects qui sont importants compte tenu des positions prises au terme de la phase de préparation.

I - PRESENTATION DU PROGRAMME OU DE L'OPERATION

1. Définition

- a) Programme principal : description physique et économique de l'opération.
- b) Autres actions dont la réalisation est nécessaire pour assurer au programme principal sa pleine efficacité; coûts correspondants. On vise par là certaines opérations complémentaires qui ne font pas partie expressément du programme principal mais qui y sont directement liés (par exemple, autoroute assurant la liaison avec le Tunnel sous la Manche)

2. Echéancier des dépenses

Le tableau doit se présenter comme suit dans la mesure du possible.

Éléments du programme	Origine des ressources	1971		1972		1973		1974		1975		1976		au-delà de 1976	
		AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AP	CP
A -	Etat Emprunt Collectivités etc...														
B -															

3. Variantes

Des variantes ont-elles été étudiées ou sont-elles envisageables pour concourir aux mêmes objectif (qui seront donnés dans la partie II). Si oui, les décrire. Si non, expliquer la raison qui a conduit à ne pas les étudier en détail.

II - JUSTIFICATION DE L'OPERATION

1°) Analyse économique classique : cette partie essentielle donnera :

- a) le bilan actualisé et le taux de rentabilité immédiate suivant les méthodes développées dans la note méthodologique n° 1.
- b) les hypothèses sur lesquelles reposent ces calculs et plus généralement la justification de l'investissement notamment :

- i) - La demande de trafic : il conviendra de dire comment les prévisions ont été effectuées, quelle est leur vraisemblance et quelles hypothèses économiques, sociales et de concurrence au niveau de l'offre ont été prises en compte.
- ii) - la valorisation des avantages non marchands : trois principaux paramètres seront utilisés dans l'ensemble des projets :
- . Valeur du temps : on précisera quelles sont les valeurs adoptées selon les catégories d'usagers et quelles sont les valeurs moyennes retenues.
 - . Coût de la sécurité : le coût des accidents est-il pris en compte ? si oui de quelle façon ? à défaut pourquoi ne l'est-il pas ?
 - . Bonus : un bonus relatif à la qualité de service est-il pris en compte ? de quelle façon et pourquoi ?
 - . Autres avantages non marchands pris en compte.
- Calcul des coûts : quelle évolution des prix a été utilisée dans le calcul ? Avec quelle précision ces coûts (investissements et exploitation) sont-ils connus ?
- c) la sensibilité des résultats provenant des incertitudes sur les diverses hypothèses.

2°) Rôle de l'opération en ce qui concerne le développement économique

Les conséquences du programme proposé seront décrites sous trois rubriques:

- a) Aspects géographiques du programme : l'opération a forcément un impact géographique. A quelles options d'aménagement du territoire se rattache-t-elle principalement ? et quelle est son efficacité en la matière ? (organisation des zones de forte densité, liaison entre elles, reconversion et restructuration de certaines régions, développement dynamique de régions économiquement faibles).
- b) Aspects sectoriels du programme : l'opération favorise-t-elle particulièrement certaines activités ?
- .Aval : pour les usagers du transport (aussi bien pour les marchandises que pour les voyageurs).
 - .Amont: pour la branche BTP et la construction de matériel de transport
 - .Interne : pour les entreprises de transport.

On s'efforcera de donner une évaluation quantifiée en terme de taux de croissance d'emploi, de valeur ajoutée, de FBCF du secteur...

c) Bilan de l'opération du point de vue de la balance du commerce extérieur

3°) Rôle de l'opération en ce qui concerne l'amélioration des conditions de vie des français

Trois aspects doivent être abordés :

- a) niveau de service offert : dans quelle mesure l'opération proposée améliore-t-elle ou évite-t-elle la dégradation de la qualité de service offert ? Pour les différents aspects de ce niveau de service (temps gagnés, régularité, fréquence, confort) préciser les caractéristiques du projet et, si possible, les catégories d'usagers concernés.
- b) Amélioration de l'environnement : quel est l'impact du programme au niveau de la sécurité et des nuisances ? si possible donner des indications chiffrées (nombre de morts, décibels, etc...)
- c) Transferts sociaux : l'opération entraîne-t-elle certains transferts entre divers groupes d'usagers et d'agents économiques ou entre la collectivité et certains groupes-cibles ? Dans l'affirmative, on tentera d'en donner une estimation

4°) Autres considérations justificatives du projet

Ici toutes les justifications qui ne figurent pas dans les rubriques précédentes.

C O N C L U S I O N

En conclusion, on présentera un bilan général en dégageant les objectifs prioritaires auxquels l'opération correspond et en montrant l'efficacité de ce programme. Un point de vue sur le caractère prioritaire du programme (c'est à dire sur le fait qu'un engagement ferme de l'Etat doit être pris dans la loi sur le plan) devra être exprimé et éventuellement justifié.

Une annexe résumant les avis et l'opinion exprimée par les différentes instances décentralisées par la réalisation de l'opération sera jointe à la note justificative.

STRUCTURE D'OBJECTIFS DE LA MISSION TRANSPORTS



