



Les bilans de l'article 14 de la LOTI : Les raisons d'une mise en œuvre discrète



CERIEP : Centre d'Etudes et de Recherches de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon,
Centre de Politologie de Lyon, Université Lumière Lyon 2

LET : Laboratoire d'Economie des Transports, Université Lumière Lyon 2 et Ecole
Nationale des Travaux Publics de l'Etat

ISIS : Ingénierie des Systèmes d'Information et de Sécurité

Les bilans de l'article 14 de la LOTI : les raisons d'une mise en œuvre discrète

Coordination générale de la recherche :

Pierre-Yves HENNEBELLE : Expert, ISIS

Jean-Marie JARRIGE : Expert, ISIS

Direction scientifique de la recherche :

Paul BACOT : Professeur de Science Politique, Directeur du CERIEP, Centre de Politologie de Lyon

Yves CROZET : Professeur de Sciences Economiques, Directeur du Laboratoire d'Economie des Transports

Production du rapport :

Véronique GAMON : Chercheur associé, CERIEP, Centre de politologie de Lyon

Elsa LE VAN : Attachée de recherche, Laboratoire d'Economie des Transports / ISIS

Novembre 1999

Sommaire

Propos liminaires	3
Introduction	14
1. Les processus de production des bilans LOTI	28
1.1. <i>Regard sur les méthodes d'évaluation des bilans LOTI</i>	29
1.2. <i>Logiques d'acteurs et contraintes de l'action</i>	64
2. Les enjeux techniques et politiques des bilans LOTI	86
2.1. <i>Interrogations sur les études de trafics</i>	87
2.2. <i>La diffusion publique des bilans : un mythe nécessaire ?</i>	99
Conclusion	118
Bibliographie	125
Personnes rencontrées	131
Annexes	135
Table des matières	164
Table des schémas et tableaux	167

PROPOS LIMINAIRES

Le contexte juridique des bilans LOTI

Ouvrir cette recherche, consacrée à l'analyse des processus de production et de diffusion des bilans LOTI, par une analyse de notre objet, c'est-à-dire les bilans LOTI, est une façon de poser d'emblée les questions qui nous interpellent : Qu'est-ce qu'un bilan LOTI ? Quel est le contexte juridique définissant et encadrant ce dispositif ? Quelles réflexions la lecture des textes juridiques suscite-t-elle ? Ces propos liminaires sont donc une invitation à une meilleure compréhension de notre objet de recherche.

On peut prétendre que les bilans LOTI ont une double fonction.

- La première est relative aux fondements des projets d'infrastructures. En appréciant l'intérêt socio-économique d'un projet a posteriori, c'est le bien-fondé du projet qui se trouve questionné. Les bilans LOTI doivent permettre de tirer des conclusions pour les projets à venir et donc d'aller dans le sens d'un réajustement de l'action publique si cela est nécessaire.
- La seconde est d'ordre méthodologique. Les hiatus possibles entre les prévisions (études APS) et la réalité (bilan LOTI), impliquent que les méthodes d'analyse soient revues ou fassent l'objet d'une adaptation, tant au niveau des critères d'études retenus pour l'analyse socio-économique qu'au niveau des modèles économiques d'analyse des trafics.

Rendre compte des processus de production et de diffusion des bilans LOTI impose tout d'abord une analyse du contexte juridique et administratif dans lequel ils s'inscrivent. Entrer dans l'objet de cette recherche à partir de sa dimension juridique permettra d'éclairer les analyses proposées dans la suite de ce rapport.

Trois points seront abordés : tout d'abord, l'analyse de l'article 14 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs et son décret d'application, ensuite le rôle des circulaires ministérielles, et enfin les observations que suscite la lecture de ces documents juridiques et administratifs.

1. L'article 14 de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs et son décret d'application

Je suis frappé par le fait que les principes fondamentaux de la LOTI n'ont jamais été remis en question par quelque gouvernement que ce soit (droite, gauche). L'accueil de cette loi est très favorable dans la durée et par tout le monde (entretien).

Le caractère consensuel de la Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs s'explique sans doute par les principes de base affichés, et notamment par deux d'entre eux. Le premier repose sur l'idée d'un arbitrage entre d'une part, les services rendus aux usagers et, d'autre part, le coût de cet objectif pour la collectivité, non seulement en termes financiers, mais en prenant en compte l'ensemble des incidences économiques et sociales : "satisfaire les besoins des usagers dans des conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité".

Le second principe, dans une logique plus sociale, porte sur le "droit aux transports", c'est-à-dire la possibilité pour les usagers de se déplacer en toute liberté ; droit tempéré cependant car il est précisé qu'il doit être assuré dans "des conditions raisonnables d'accès, de qualité et de prix"¹. Solidarité nationale, équité spatiale et sociale constituent le substrat politique ayant guidé l'élaboration de cette loi. Les transports ne sont donc plus considérés isolément du reste de la Nation, mais comme devant ressortir d'une approche socio-économique globale et concourir à l'aménagement équilibré du territoire.

Le caractère "démocratique" de cette loi est lui aussi affiché, plus discrètement cependant, avec la volonté de rendre publiques les évaluations ex-ante et ex-post des projets d'infrastructures. Dès lors il s'agit de soumettre au verdict public les infrastructures à l'état de projet, mais aussi le bilan de celles-ci une fois réalisées. Il n'est plus seulement question d'usagers, mais de citoyens. Cette logique démocratique en sous-tend une autre, celle de la transparence de l'action publique. Il s'agit d'informer et de rendre des comptes aux citoyens. C'est dans ce cadre que prend place l'article 14 de la LOTI :

[...] Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes permettant de procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes. Ces évaluations sont rendues publiques avant l'adoption définitive des projets concernés.

¹ - Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, chapitre I, articles 1, 2 et 3 (voir en annexe).

Lorsque ces opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus tard cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public¹.

A travers l'article 14, la loi distingue deux éléments : premièrement l'évaluation a priori des projets d'infrastructures, évaluation regroupée dans la pratique sous le nom d'études d'Avant-Projet Sommaire (APS) et soumise au public dans le cadre d'une enquête publique ; deuxièmement le bilan a posteriori, moins exigeant quant aux charges d'études, et qui vise à apprécier les effets des infrastructures cinq ans après leur mise en service. C'est principalement ce second point qui sera étudié dans ce travail. Il s'agit en effet de comprendre les raisons d'une mise en œuvre "discrète" de ces bilans.

Si la loi reste relativement discrète quant aux règles d'élaboration et de diffusion au public de ces bilans, le décret du 17 juillet 1984 fixe les conditions d'application de l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs². La première de ces conditions, évoquée dans le décret, est celle d'une conformité de l'évaluation et du bilan des grands projets d'infrastructures avec les critères affichés dans la loi d'orientation des transports intérieurs et notamment avec les articles 1, 2 et 3. Dans ce dernier, il est précisé :

La politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière de développement régional d'aménagement urbain, de protection de l'environnement, de défense, d'utilisation rationnelle de l'énergie, de sécurité et de leur spécificité.

Elle tient compte des coûts économiques réels liés à la création, à l'entretien et à l'usage des infrastructures, équipements et matériels de transports, et des coûts sociaux, monétaires et non monétaires supportés par les usagers et les tiers.

Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation. Elle favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment dans les choix d'infrastructures et par le développement rationnel des transports combinés³.

Le décret d'application donne également un certain nombre de précisions concernant :

- ♦ les projets d'infrastructures soumis au bilan,
- ♦ les éléments d'analyse devant figurer dans le dossier,
- ♦ les acteurs chargés de la réalisation,

¹ Loi d'orientation des transports intérieurs, chapitre III, article 14, second paragraphe.

² Décret n°84-617 du 17 juillet 1984, pris pour application de l'article 14 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982, et relatif aux grands projets d'infrastructures, aux grands choix technologiques et aux schémas directeurs d'infrastructures en matière de transports intérieurs (voir en annexe).

³ Loi d'orientation des transports intérieurs, chapitre I, article 3.

- les modalités de diffusion publique.

Le montant financier constitue l'un des critères de base de sélection des projets. Sont concernés par le bilan ceux dont le coût est égal ou supérieur à 500 millions de francs¹. Le rapport quant à lui doit comprendre des éléments comme notamment le taux de rentabilité pour la collectivité, les analyses relatives aux trafics et à la sécurité des personnes, à l'utilisation rationnelle de l'énergie, au développement économique et à l'aménagement des espaces urbain et rural. Le bilan doit être réalisé par le maître d'ouvrage au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en service de l'infrastructure. Il est précisé que la "collecte des informations nécessaires au bilan est organisée par le maître d'ouvrage dès la réalisation du projet".

Une fois réalisés, seuls les bilans des projets d'infrastructures relevant de la compétence de l'Etat sont soumis à l'avis du Conseil général des ponts et chaussées. Les bilans des infrastructures dont les maîtres d'ouvrage sont les Collectivités Locales ne sont pas soumis à cet avis. Le dossier du bilan, accompagné ou non de l'avis du Conseil général des ponts et chaussées, en fonction des cas, doit ensuite être mis à la disposition du public. Le bilan doit être rendu public par une mention insérée dans deux journaux locaux ou, pour les opérations dépassant le cadre géographique de la région, dans deux journaux à diffusion nationale.

Il est précisé enfin que ce décret s'appliquera aux projets d'infrastructures dont les enquêtes publiques seront postérieures de plus de six mois à sa date de publication.

Le décret d'application de l'article 14 de la LOTI pose ainsi les bases d'un exercice qui s'impose à la puissance publique. Ce dispositif est aujourd'hui complété par un certain nombre de circulaires internes au ministère de l'Équipement et des Transports. De ce point de vue, la plus importante est la circulaire Bianco de 1992 relative à la "conduite des grands projets nationaux d'infrastructures"².

¹ La liste des grands projets d'infrastructures soumis à l'évaluation et au bilan est relativement large. Elle fait apparaître :

- a - la création de voies rapides à 2X2 voies d'une longueur supérieure à 25 km, d'aérodromes de catégorie A, d'infrastructures ferroviaires d'intérêt général, de voies navigables de plus de 5 km accessibles aux bateaux de plus de 1 000 tonnes ;
- b - les canalisations d'intérêt général autres que celles qui sont destinées aux transports de gaz régis par la loi du 8 avril 1946 ;
- c - les projets d'infrastructures de transports dont le coût est égal ou supérieur à 500 millions de francs (pour prendre en compte l'érosion monétaire, ce montant a été porté en 1989 à 545 millions de francs TTC) ;
- d - lorsque la maîtrise d'ouvrage appartient aux collectivités locales, les projets soumis à l'évaluation et au bilan sont ceux faisant l'objet d'une étude d'impact : création d'aérodromes autorisés par l'Etat, création ou extension de ports maritimes ayant pour objet de doubler la capacité du port, extension ou création de canaux et de voies navigables, projets d'infrastructures de transports ferrés, projets de routes nouvelles d'une longueur supérieure à 15 km.

Ce rapport de recherche s'est intéressé uniquement aux projets d'infrastructures de transports dont le coût est supérieur à 545 millions de francs.

² Circulaire n°92-97 du 15 décembre 1992 (voir en annexe). Il faut noter qu'un certain nombre de circulaires administratives encadrant la démarche méthodologique des bilans LOTI viennent compléter le dispositif, notamment dans le secteur des routes et des autoroutes.

2. Le bilan LOTI et la circulaire Bianco

Le 17 décembre 1992, dans un communiqué de presse, le Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports, Jean-Louis Bianco affirme : "Le ministère de l'Équipement prend de plus en plus souvent en compte la protection de l'environnement, mais cela ne suffit pas. Cependant, la légitimité des projets reste souvent mise en cause. Cela montre que les citoyens veulent de plus en plus participer à tous les aspects d'un projet". L'objet de la circulaire ainsi justifiée est de préciser les conditions d'un débat transparent et démocratique pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures.

Concernant les bilans LOTI, la circulaire apporte un élément nouveau puisqu'elle précise que le bilan économique et social, établi par le maître d'ouvrage dans les années qui suivent la mise en service de l'infrastructure, doit être présenté à un "comité de suivi de la mise en œuvre des engagements de l'État" constitué au tout début du projet¹. Il est même précisé qu'un bilan intermédiaire doit être présenté un an après la mise en service. Si cette circulaire confirme la nécessité de réaliser un bilan, elle marque l'intervention d'un acteur supplémentaire se situant entre les citoyens et l'Administration : le comité de suivi. Le fonctionnement de ce comité de suivi n'a pu être abordé dans le cadre de cette recherche, puisque les quelques projets d'infrastructures ayant fait l'objet d'un bilan sont antérieurs à cette circulaire.

3. Remarques

La lecture de ces documents juridiques et administratifs appelle plusieurs remarques concernant la différence de statut de ces textes, l'ambiguïté des termes évaluation et bilan, et le flou qui entoure la question de la diffusion publique des bilans LOTI.

Des statuts juridiques différents

On peut noter qu'il y a deux façons d'encadrer d'un point de vue juridique et administratif l'action publique et notamment celle relative aux infrastructures de transports : en passant par le canal de la démocratie représentative, c'est-à-dire en légiférant, en faisant voter une loi par les représentants des citoyens (LOTI), ou alors en passant par le canal interne à l'Administration en proposant des directives de fonctionnement, qui, si elles s'imposent à tous, ne sont le fruit que d'une négociation interne entre les services d'une Administration centrale, le Ministre et son cabinet. La plupart du temps ces circulaires se limitent à l'univers administratif interne et ne présentent pas un caractère réglementaire.

¹ Ce comité de suivi, constitué à l'initiative du Préfet, est composé de responsables politiques locaux, socio-économiques et associatifs.

A ce sujet, la circulaire dite Bianco mériterait sans doute un autre statut juridique pour lui donner la portée qu'elle affiche. N'ayant pas la force d'une loi, son application reste aléatoire et sans obligation juridique. Ceci est d'autant plus dommageable qu'elle établit des règles relatives à la transparence des débats et à l'accès de l'information par le public, règles qui intéressent directement les citoyens et leurs élus. Si elle a fait l'objet en amont d'un large débat avec les forces économiques, sociales et politiques, cette circulaire reste néanmoins un document ayant une portée juridique limitée¹.

Les circulaires ou instructions de services sont "des prescriptions générales que les chefs de service donnent aux fonctionnaires placés sous leur autorité en ce qui concerne l'interprétation et l'application de la loi et des règlements"². Il faut noter cependant que la portée juridique de ces documents varie selon qu'elle est appréciée par rapport aux fonctionnaires ou par rapport aux administrés. Le traité de droit administratif nous dit à ce sujet : "A l'égard des fonctionnaires, la circulaire a un caractère obligatoire, c'est-à-dire qu'ils doivent tenir pour exacte l'interprétation de la loi qui y est donnée et qu'ils sont tenus de se conformer aux directives qui y sont contenues ; ce caractère obligatoire résulte du devoir d'obéissance hiérarchique du fonctionnaire vis-à-vis de son supérieur. [...] Mais vis-à-vis des administrés, la circulaire n'a aucune force obligatoire ; elle leur est inopposable. En particulier, l'interprétation de la loi qu'elle fournit ne lie pas le juge ; seule s'impose à celui-ci la loi elle-même et l'interprétation administrative peut être contredite par l'interprétation juridictionnelle. En résumé, la circulaire n'apporte aucun élément nouveau à la légalité ; elle n'est pas une source de légalité mais seulement une source d'obligation hiérarchique à l'intérieur de l'Administration"³.

Evaluation et bilan : une subtilité de langage

Le texte de loi, son décret d'application, mais aussi la circulaire ministérielle de décembre 1992 font bien la distinction entre l'évaluation des grands projets d'infrastructures réalisées en amont, c'est-à-dire a priori, et le bilan réalisé après la mise en service de

¹ Il faut noter que la loi Barnier vient renforcer cette circulaire en consolidant et officialisant la procédure de concertation avec la création notamment d'une commission nationale du débat public (loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement).

² - André de Labaudère, Jean-Claude Venezia, Yves Gaudemet, *Traité de droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 13^{ème} éd., 1994, p. 653.

³ *Ibid.* Si la circulaire Bianco, considérée comme une circulaire interprétative, vient "compléter" la loi d'orientation sur les transports intérieurs en définissant les règles de concertation et de débat public, on peut néanmoins s'interroger sur le statut réel de cette circulaire : est-ce une circulaire "interprétative" et donc ne pouvant pas imposer aux administrés d'obligations non prévues par la loi ; ou est-ce une circulaire "réglementaire" c'est-à-dire imposant des sujétions nouvelles aux administrés ou leur procurant des garanties nouvelles ? (Pour une explication plus détaillée de ces deux types de circulaires, voir : André Laubadère et alii, *op. cit.*, p. 654

l'infrastructure. Quelle différence faut-il faire entre ces deux termes ? renvoient-ils à des méthodes d'approche et d'analyse différentes ?

L'évaluation de l'action des pouvoirs publics est la plupart du temps abordée sous l'angle des méthodes à mettre en œuvre pour décrire, expliquer et juger de façon scientifique les résultats de cette action. L'évaluation est une étape de l'analyse des politiques publiques. Plus qu'une théorie, elle est avant tout une méthode d'approche des effets de l'action publique à un moment donné. Les méthodes et les outils existants dans le domaine de l'évaluation sont nombreux. Ainsi, l'attention peut être portée sur les moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs de départ, sur l'impact final d'une action publique, sur la mesure de l'efficacité (rapport coût / efficacité). L'évaluation peut s'effectuer avant la mise en œuvre d'une politique (ex-ante), pendant (concomitante) ou après (ex-post). La diversité des approches s'accompagne d'une pluralité de méthodes¹. Parmi celles-ci, l'approche "technico-économique" semble la plus appliquée au domaine des transports, notamment pour les évaluations ex-ante. Elle consiste à comparer des solutions alternatives d'investissements et s'attache à partir de calculs économiques à effectuer un bilan coûts / avantages. Il s'agit de transformer les avantages et les inconvénients en équivalents monétaires de façon à obtenir un indicateur synthétique unique.

François Rangeon propose une définition intéressante de l'évaluation : "L'évaluation est à la fois un concept et une pratique. Elle ne produit pas seulement des effets de connaissance, mais aussi des effets de légitimation"². Mais en définitive, la notion d'évaluation telle qu'elle est abordée dans la LOTI ne renvoie-t-elle pas en réalité à une double dimension :

- l'évaluation "gestionnaire", dont l'objectif est de mesurer les effets propres d'une politique grâce à une analyse quantitative de ses résultats ?
- l'évaluation "démocratique" où l'accent est mis sur la dimension qualitative de la démarche évaluative (indépendance de l'évaluateur, rigueur scientifique, pluralisme des méthodes, transparence des résultats), l'évaluation étant alors

¹ Sans vouloir dresser ici une liste exhaustive de ces méthodes, on peut citer parmi les plus classiques, l'approche quantitative (mesurer les effets comptables immédiats), l'approche technico-économique réalisée en amont et souvent conçue comme un outil d'aide à la décision (étudier la rationalité des résultats et des choix des décideurs), l'approche juridique (contrôle de régularité). D'autres méthodes se sont développées avec l'approche endoformatrice (l'évaluateur renonce à sa position d'extériorité, il a à la fois un rôle de conseil, d'expert et de médiateur), l'approche pluraliste (doit être menée sur la base de plusieurs évaluations parallèles) et l'approche de l'évaluation par les administrés (insérer l'expérience de l'administré pour qu'elle compte dans les décisions). Pour une analyse plus détaillée de ces différentes méthodes voir Eric MONNIER, *Evaluation des politiques publiques. Méthodes et pratiques*, Problèmes Politiques et Sociaux, n°599, janvier 1989, 64 p., mais aussi Jean-Claude Thoenig, "L'Analyse des politiques publiques", in Madeleine Grawitz et Jean Leca (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4 : *Les Politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 1-60.

² François Rangeon, "La notion d'évaluation", in *Actes du colloque du 17 avril 1992 sur le thème de L'Evaluation dans l'Administration*, à l'initiative du CURAPP et du CRERAPP, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, p. 14.

considérée dans ce cas comme une contribution au débat démocratique à la faveur d'une meilleure information du citoyen¹?

Il y a bien à travers l'article 14 de la LOTI cette double exigence : mesurer les résultats des actions, rendre des comptes et se soumettre au jugement public. L'évaluation fait en quelque sorte peser sur l'Administration un impératif de justification.

En revanche, faire un bilan semble être un exercice moins exigeant puisqu'il s'agit de faire le point sur ce qui s'est passé, c'est-à-dire ce qui s'est transformé ou non sous l'effet de l'infrastructure. On se situe dès lors davantage dans un registre descriptif et du constat (on fait un état des lieux) et non dans un registre analytique comme pour l'évaluation. Faire un bilan, c'est aussi souligner l'état initial d'une situation et apprécier l'état de cette même situation une fois le projet réalisé. Il s'agit d'appréhender ou de mesurer les impacts du projet sur le terrain.

Dans le monde de la recherche et de l'action publique, les deux termes ont un statut bien différent, le terme d'évaluation, de plus en plus utilisé, renvoyant à des démarches ambitieuses et complexes d'analyse et d'action, le terme de bilan étant quant à lui, de fait, utilisé pour désigner des approches descriptives.

Ceci dit, sur la question des transports, les deux termes sont parfois employés indistinctement pour signifier évaluation. Dans ce cadre, la différence entre bilan et évaluation relève alors sans doute plus d'une subtilité de langage que de la réalité².

On le verra, le caractère très descriptif, voire-même superficiel, des bilans étudiés dans le cadre de cette recherche, montre bien que l'on procède davantage à un état des lieux, un diagnostic de la situation plus qu'à une évaluation. Et ceci est particulièrement vrai pour les volets socio-économique et environnemental.

Le flou de la diffusion publique

Si la loi est très brève sur ce point, le décret d'application de l'article 14 apporte quelques précisions. Il indique qu'il est nécessaire de porter à la connaissance du public les résultats de ces bilans, de l'informer ; il ne s'agit pas d'organiser une consultation et donc une participation du citoyen à un processus d'évaluation. Il faut également souligner que les conditions d'information du public sont dans les textes peu, voire pas explicitées : en particulier, rien n'est évoqué quant à la durée d'information du public. Il est dit à l'article 10 de ce décret : "Le

¹ *Ibid.*, pp. 12-13.

² On peut se reporter à titre d'exemple à la revue *Métropolis*, n°106 / 107, 1998, consacrée à la décision et à l'évaluation dans les transports et plus particulièrement à l'article d'André de Palma et d'Oscar Sánchez, "Bilans socio-économiques des infrastructures de transport : Pertinence des méthodes d'évaluation en Ile de France", pp. 51-56.

dossier du bilan, accompagné des avis mentionnés à l'article 9, est mis à la disposition du public dans les conditions de publicité et sous les réserves prévues à l'article 7" :

Article 7 - [...] lorsqu'une enquête publique n'est pas prévue ou ne l'est que par tranches, l'évaluation d'un grand projet d'infrastructure est rendue publique par une mention insérée dans deux journaux locaux ou, pour les opérations dont l'importance excède la région, dans deux journaux à diffusion nationale. Cette insertion intervient au moins six mois avant l'adoption définitive du projet.

Les demandes de consultation du dossier d'évaluation sont présentées au maître d'ouvrage dans les cinq mois qui suivent l'insertion ; lorsque le maître d'ouvrage est l'Etat, elles sont adressées au commissaire de la République du ou des départements dans lesquels sont situées les infrastructures projetées.

La consultation des bilans doit donc faire l'objet d'une demande au Préfet dans les cinq mois qui suivent l'insertion. On aurait pu imaginer tenir les documents à la disposition du public dans des conditions d'accès moins formelles et plus directes après en avoir assuré une publicité plus large.

La consultation des bilans LOTI doit donc faire l'objet, lorsque le maître d'ouvrage est l'Etat, d'une demande au Préfet dans les cinq mois qui suivent l'insertion. On peut noter que rien n'est dit pour les projets dont les maîtres d'ouvrages sont les collectivités locales.

On aurait pu imaginer tenir les documents à la disposition du public dans des conditions d'accès moins formelles et plus directes après en avoir assuré une publicité plus large. Mais on aurait également pu imaginer que les conditions de "publicité" des bilans LOTI soient plus explicites dans la loi, offrant ainsi aux responsables des bilans LOTI des instructions précises quant aux processus de diffusion publique. Le flou juridique qui entoure aujourd'hui la question de la diffusion publique laisse en effet la porte ouverte à des interprétations diverses.

Introduction

Appréhender les raisons de "la modestie et de la frilosité" qui entourent les bilans LOTI constitue le point de départ de cette recherche. Pour apporter un éclairage qui soit le plus complet possible, deux axes de travail ont été retenus.

Le premier a un double objectif :

- d'une part, mieux cerner la façon dont ces bilans sont réalisés en insistant sur les dimensions méthodologiques et organisationnelles : qui sont les acteurs impliqués dans l'élaboration des bilans et quels sont leurs relations et leurs contraintes ?
- d'autre part, analyser les modes de diffusion au public de ces bilans : de quelle façon sont-ils, ou ne sont-ils pas rendus publics par les maîtres d'ouvrage et pourquoi ?

C'est principalement une analyse s'appuyant sur des référents sociologiques et politologiques qui sera ici privilégiée.

Le second axe de travail porte plus spécifiquement sur la façon dont la question des trafics est abordée dans les bilans. Une importance toute particulière est apportée à ce volet des bilans LOTI, volet qui constitue bien souvent l'enjeu primordial pour les pouvoirs publics. Une approche en termes d'économie des transports viendra éclairer ce second axe de travail.

1. Une approche sociologique et politologique

Cette analyse s'appuie sur deux thématiques de recherche. La première met l'accent sur les processus de production des bilans LOTI et sur le milieu organisationnel dans lequel ils prennent place. La seconde, à partir d'une analyse sur les pratiques, vise à mieux comprendre les raisons d'une absence de diffusion publique de ces bilans. A cette occasion, la relation entre experts techniques et société civile sera abordée et des concepts comme ceux de "publicisation" et d'espace public seront utilisés.

Réaliser des bilans LOTI : acteurs et contenu

Il s'agit d'analyser les pratiques et les méthodes existantes en matière d'évaluation ex-post des infrastructures. L'une des premières questions qui se pose porte sur la façon dont les bilans sont gérés tant au niveau du maître d'ouvrage que du maître d'œuvre. Mais d'autres questions peuvent également être soulevées :

- ♦ qui finance les bilans LOTI ?
- ♦ comment le maître d'œuvre est-il choisi ?
- ♦ quel est le cahier des charges qui lui est imposé ?
- ♦ l'information des bilans est-elle maîtrisée par un cercle restreint d'acteurs ou bien est-elle diffusée plus largement ?

S'intéresser aux pratiques, c'est aussi s'intéresser aux méthodes. En effet, analyser le processus de production des bilans LOTI impose un éclairage sur les méthodes d'évaluation mises en place et sur le statut des évaluateurs. Plus concrètement, ceci suppose de définir la position des acteurs par rapport au projet d'infrastructure étudié et d'analyser les relations entre les acteurs principaux, à savoir, le maître d'ouvrage, le maître d'ouvrage délégué et le maître d'œuvre.

Au-delà des questions relatives aux méthodes d'évaluation mises en œuvre dans les bilans LOTI, c'est le contexte dans lequel les bilans ont été réalisés qui semble intéressant à étudier ; contexte fait d'acteurs, de problèmes, de relations, de contraintes, de dépendances. En effet, en fonction du statut et du rôle de ces acteurs dans l'espace administratif, les contraintes de l'action ne sont pas de même nature. A titre d'exemple, le contenu et les objectifs des bilans ne sont pas perçus de la même façon par le maître d'œuvre ou le maître d'ouvrage. Des tensions existent entre ces acteurs qui défendent des analyses différentes. Ce sont ces "confrontations" qui seront soulignées en les replaçant dans leur contexte. Les acteurs sont étroitement liés à leur organisation, voir à leur corps d'appartenance.

La question de la perception et de la compréhension du contexte de l'action, des contraintes qu'il impose et des enjeux qui structurent les rapports entre les différents participants aux bilans LOTI permettra d'apporter les bases nécessaires à une analyse organisationnelle. Il s'agit d'aborder les organisations et leurs acteurs en privilégiant une approche interprétative et cognitive, c'est-à-dire en s'intéressant à la façon dont les différents acteurs décodent une réalité et en proposent une définition. On pourra ainsi noter la façon dont

ces différents acteurs appréhendent les bilans LOTI, l'intérêt qu'ils leur accordent et le sens qu'ils leur donnent¹.

A la question : comment cela se passe-t-il ? succède une autre interrogation : à quoi cela sert-il et à qui les bilans LOTI sont-ils destinés ?

Mobiliser l'attention du public : ouvrir un espace public de discussion

L'article 14 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs prévoit que les bilans doivent faire l'objet d'une diffusion au public. Qu'en est-il dans la réalité ? Y-a-t-il constitution d'un espace de débat public autour de ces bilans ? La question de la diffusion des bilans est au centre de cette orientation de recherche. Il s'agit en effet de s'interroger sur les raisons de leur usage ou de leur non-usage : les bilans LOTI doivent-ils être discutés à travers des cercles restreints d'acteurs techniques ou au contraire doivent-ils faire l'objet d'un élargissement du cercle d'acteurs ? Cette interrogation nous invite à mettre en relation deux points essentiels : celui de l'élargissement du cercle d'acteurs impliqués dans la réalisation de ces bilans et celui de la constitution d'une sphère publique de discussion autour de ces bilans. L'idée sous-jacente est celle de la réception par le public de ces bilans. En quelque sorte, c'est la question de la "publicisation" de ces documents qui est en jeu ; la "publicisation" s'opposant à ce que l'on pourrait appeler une "politique du secret".

Le terme de "publicisation" est emprunté à Jürgen Habermas² par référence à la notion de "publicité". Cet auteur rattache ce concept à la notion de sphère publique, dont le sujet est le public comme opinion publique et ayant une fonction publique. Ainsi, dans son acception originelle, la publicité a pour objectif de soumettre des personnalités et des problèmes à la discussion publique afin que toutes décisions politiques soient révisables. Jürgen Habermas précise par ailleurs que c'est à partir de la constitution d'une sphère publique bourgeoise (dès la seconde moitié du XIX^{ème} siècle) que ce concept s'est trouvé subverti d'un double point de vue : par l'irruption de la presse dans la sphère publique, la publicité est alors publicité

¹ En proposant un autre "rapport à la pratique", Erhard Friedberg montre l'intérêt pour la sociologie des organisations de développer une approche méthodologique de type cognitive comme support d'analyse des organisations mais aussi de régulation de celles-ci. Cette méthode suppose donc une approche de terrain s'appuyant sur des entretiens approfondis et tenant compte non seulement des modes de raisonnement des personnes enquêtées, mais aussi de leur cadre de référence. "Elle vise donc à une compréhension profonde du système d'action, des contraintes qu'il impose" (voir son ouvrage, *Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil, 2de éd., 1997, p. 389). Si Erhard Friedberg s'en tient à une approche méthodologique de type cognitive qu'il adapte à une analyse systémique des organisations, Pierre Muller va beaucoup plus loin puisqu'il propose une analyse cognitive des politiques publiques : "l'approche cognitive des politiques publiques n'est pas seulement une approche par les idées, comme si les idées flottaient en l'air et qu'il s'agissait d'en trouver certaines. Pour moi, le sens d'une politique publique, le référentiel d'une politique publique se trouve d'abord dans l'action, dans les pratiques politico-administratives que l'on peut analyser lorsque l'on étudie une politique publique. Les pratiques produisent du sens" (sur ce point, voir : *L'approche cognitive des politiques publiques. Point de vue de Pierre Muller*, Paris, Publication du CNRS consacrée au thème : "Risques collectifs et situations de crise", 1999, 109 p.)

² Voir son ouvrage *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 1993, 5ème éd., 324 p.

commerciale et voit se développer un système de "public relations" ; par le poids des groupements d'intérêts pratiquant une "politique du secret" constituant ainsi une "autre opinion publique" qu'ils cherchent à imposer sur la scène sociale¹.

Ce concept de "publicité" est intéressant car il permet non seulement d'explicitier ce que l'on entend par espace public, mais aussi parce qu'il permet de mettre en avant la question des relations hésitantes, voire difficiles, entre les représentants (techniques ou politiques) de l'Administration et les citoyens comme élément constitutif d'une opinion publique.

Ceci est d'autant plus important qu'aucun bilan LOTI n'a fait l'objet aujourd'hui d'une diffusion publique comme le prévoit l'article 14 de la LOTI. Est-ce dû à un inintérêt des pouvoirs publics pour cet exercice, ou à une crainte du verdict public et de ses conséquences sur les projets à venir ?

La "publicisation" de ces bilans LOTI ne peut être abordée en totalité sans tenter d'appréhender la nature des relations qui existent entre les responsables de l'Administration (d'Etat ou des Collectivités Locales) et le reste de la société.

Les bilans, comme nous l'avons vu, ont une double fonction : la première est relative au bien-fondé du projet et la seconde est d'ordre méthodologique. On voit bien à travers ces deux fonctions comment les bilans LOTI peuvent constituer de véritables enjeux "politiques", en interne au milieu de l'Équipement et des sociétés concessionnaires, et en externe par les réactions qu'ils peuvent susciter dans la société civile. Ces bilans sont-ils à la hauteur des espérances ? Sont-ils appréciés à leur juste valeur ?

Plus précisément, il s'agit d'éclairer la question des relations entre la technique, le politique et la société. Les travaux de l'anthropologie des sciences et des techniques de Bruno Latour et de Michel Callon permettront de faire le lien entre ces trois éléments². Ce qui importe, ce n'est pas seulement le débat technique suscité par ces bilans, mais aussi le débat social dans lequel il peut prendre place. Il s'agit dès lors de savoir s'il est opportun de substituer à un débat technique entre experts, un débat "publico-technique" composé de diverses catégories d'acteurs.

Comment prendre en compte dès le départ un ensemble d'acteurs ne se limitant pas aux acteurs techniques chargés de la réalisation et du suivi des bilans LOTI ? Le problème n'est pas

¹ *Ibid.*, voir le chapitre V consacré à la transformation des structures sociales de la sphère publique, pp. 149-188.

² Voir notamment Bruno Latour, *La Science en Action*, Paris, La Découverte, 1989, 446 p., et Michel Callon, "Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année Sociologique*, n°36, 1986, pp. 169-208.

de faire la distinction entre ce qui relève du technique et ce qui relève du social, mais au contraire de "maximiser la consultation, maximiser la hiérarchie, maximiser les institutions"¹.

Autrement dit, dans le cadre de cette recherche sur les bilans LOTI, on souhaiterait ne pas opposer les experts et les "autres", et montrer au contraire que c'est en créant des "forums hybrides"² que la fonction essentielle des bilans LOTI, celle du réajustement de l'action publique, pourra réellement être effective.

D'une manière générale, on voudrait montrer que la société civile, que ce soit à travers les citoyens ou de façon plus restrictive les usagers, a un rôle à jouer dans l'élaboration des politiques publiques ou tout du moins dans la révision de celles-ci³. En effet, l'Administration n'a-t-elle pas tout intérêt à jouer la carte de la transparence pour une adaptation ou un ajustement de l'action des pouvoirs publics ? Car à vouloir gérer et décider du contenu des politiques publiques à partir de cercles restreints d'acteurs initiés n'en arrive-t-on pas à ce que l'on observe couramment aujourd'hui dans le domaine des transports : une remise en question de la légitimité de l'action publique. L'idée d'une diffusion des bilans LOTI ne s'inscrit-elle pas dans la perspective d'une "régulation par la transparence" ?

Hypothèses de recherche

En postulant comme point de départ l'idée d'une certaine "frilosité" et "modestie" entourant les bilans LOTI, ou encore une mise en œuvre discrète de l'article 14 de la LOTI, on souligne d'emblée l'idée d'une connaissance floue et incertaine qui entoure, non seulement la réalisation des bilans, mais aussi et surtout leur diffusion au public. Cette hypothèse de départ que l'on tentera de vérifier sur le terrain n'en appelle pas moins d'autres hypothèses concernant plus spécifiquement le champ de la sociologie et de la science politique.

En effet, deux hypothèses ayant trait au contexte organisationnel des acteurs et aux pratiques de l'Administration sont au cœur de cette réflexion.

La première de ces hypothèses est celle d'une définition insuffisante des rôles des différents acteurs. Elle met en relation deux éléments :

¹ Bruno Latour, "Temps, irréversibilités et grands projets d'infrastructures : regards multiples sur la liaison Lyon-Turin", note d'intervention au *colloque de Vaulx-en-Velin, Ecole Nationale des Travaux Publics de L'Etat*, jeudi 5 mars 1998, 8 p. On peut ici s'appuyer sur les quatre exigences soulevées par Bruno Latour : 1) tu ne simplifieras pas le nombre d'entités à prendre en compte", 2) "tu ne limiteras pas arbitrairement le nombre de parties-prenantes à la consultation", 3) "Tu mettras en hiérarchie ces êtres qui ne sont pas forcément homogènes", 4) "Une fois les entités instituées, tu ne discuteras plus la légitimité de leur présence dans le collectif".

² *Ibid.*

³ Sur ce point voir l'ouvrage de Philippe Warin, *Les Usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etudes des relations de services*, Paris, L'Harmattan, 1993, 317 p., mais aussi du même auteur *La Réception des politiques par les*

- un contexte d'acteurs chaotique : qui doit payer la réalisation des bilans LOTI ? qui porte la responsabilité de l'information contenue dans ces bilans ? et donc qui est, en fait, le véritable maître d'ouvrage ?
- l'absence d'extériorité de l'évaluateur : le donneur d'ordre maîtrise non seulement le financement des bilans, mais aussi leur contenu.

La définition imparfaite des rôles (volontaire ou involontaire) expliquerait en partie la réticence du maître d'ouvrage à une diffusion publique des bilans LOTI. Deux éléments sont donc ici directement en relation : tout d'abord un système d'acteurs dont les contours sont flous et instables avec des acteurs trop liés les uns aux autres par des contraintes organisationnelles et sectorielles ; et ensuite une absence de volonté à diffuser au public les résultats des bilans.

La seconde hypothèse est celle du rôle stratégique de l'information.

Ainsi, dévoiler de l'information technique à un public élargi c'est s'exposer à la critique des citoyens, mais aussi c'est donner des arguments et des moyens aux citoyens pour contester des projets futurs. L'Administration, tout comme les élus, se trouve de fait directement exposée à la critique publique ; elle craint que les informations contenues dans ces bilans ne soient exploitées à son encontre. Les pratiques de l'Administration française dans le domaine de l'action publique se caractérisent bien souvent par des décisions publiques s'appuyant sur des cercles restreints d'acteurs. Cette fermeture du système sur lui-même a pour conséquence une certaine réticence quant à la participation des citoyens à l'évaluation des politiques publiques¹.

2. Une approche économique

Examiner une action, une opération, un programme, c'est l'examiner dans son contexte d'application pour en apprécier les effets par rapport à une situation de référence, et juger de son impact par rapport aux objectifs poursuivis : impact global, utilité sociale, intérêt économique.

L'évaluation se distingue ainsi d'autres procédures de contrôle plus normatives, tel que l'audit financier, qui vise à vérifier soit la régularité, soit la légalité ou l'orthodoxie financière, ou encore à repérer les erreurs ou les vices de procédures. L'évaluation a pour objet de mieux comprendre pour mieux agir, mieux résoudre les problèmes, mieux atteindre les objectifs : c'est la recherche de l'amélioration des performances.

destinataires. Esquisse d'une approche entre action publique et lien politique, Note de synthèse pour l'habilitation à diriger des recherches en science politique, 1998, 86 p.

¹ Sur ce point, voir les conclusions formulées dans le champ de la sociologie de la mobilisation par Herbert Kitchelt, "Political opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, vol. 16, juin 1986, pp. 57-85.

L'évaluation examine de quelle façon le projet et les diverses opérations qui le composent, apportent des solutions aux problèmes identifiés, atteignent les objectifs fixés, créent de nouvelles valeurs économiques, sociales et culturelles, ainsi que les conditions d'une dynamique durable de développement. Elle s'effectue par rapport à une situation de référence identifiée lors du diagnostic initial (ce qui se serait passé en l'absence de), et par rapport aux objectifs définis lors de la conception et du montage du projet¹.

La loi d'orientation sur les transports intérieurs de 1982 impose dans son article 14 une "évaluation économique et sociale" des politiques et des projets. Si les évaluations a priori sont bien rentrées dans les mœurs, les évaluations a posteriori restent quant à elles encore rares. On constate en effet, que les procédures d'évaluation ont un contenu et une portée trop différents selon les situations géographiques et économiques des villes ou des régions prises en compte. Ces contradictions peuvent remettre en cause la pertinence même de la procédure. Faut-il employer la même procédure quel que soit le projet, ou au contraire doit-on individualiser la procédure en fonction de chaque projet ?

L'analyse économique proposée consiste à étudier la nature des processus d'évaluation et le contenu des études en se focalisant particulièrement sur les raisons des différences entre prévisions et réalisations en matière de trafic.

Les études de trafic : enjeux techniques et stratégiques

Tout d'abord on s'interrogera sur la finalité, la nature et la portée des évaluations. Certaines définitions abordent l'évaluation comme un processus de quantification d'un effet que l'on tente de prévoir (évaluation a priori) ou que l'on constate (évaluation a posteriori). D'autres définitions indiquent que l'évaluation a pour but de mesurer l'effet d'une action relativement à des objectifs visés. Il s'agit là simplement de vérifier l'efficacité et la pertinence de l'action mise en œuvre, d'examiner sa cohérence avec les objectifs fixés, et de la comparer avec d'autres mesures éventuelles².

Le constat fréquent des écarts de prévisions de trafic avec la réalité laisse penser que les méthodes mises en place lors des évaluations peuvent être incomplètes ou imparfaites. L'étude vise donc à s'interroger sur les raisons des écarts entre les prévisions et les réalisations de trafic et éventuellement à proposer des moyens pouvant améliorer ces méthodes.

La question essentielle de la définition des objectifs (multiples et différents selon les projets) nous amènera à nous intéresser au rôle de l'évaluation dans le processus de décision.

¹ Source : Rural Europe - © European Commission - AEIDL 1997.

² Clément Lionel, Denant-Boemont Laurent, Faivre d'Arcier Bruno, *Evaluation des projets de transports en commun en site propre : cohérence et intégration dans une politique globale*, Rapport INRETS, n°193, 1994, p 9-10.

En effet, la diversité des intervenants au sein d'un projet de transport présuppose une diversité d'objectifs et de classification de ces objectifs.

Si la loi impose de procéder à un bilan trois à cinq ans après la mise en service de l'infrastructure, on peut s'interroger sur le choix de la date d'élaboration du bilan. Ceci suppose de définir ce que l'on entend, pour chacun des projets, par date de mise en service (bien souvent la mise en service se faisant par étape). Le choix de ces dates est-il pertinent ? Celles-ci permettent-elle d'obtenir une image réelle des évolutions de trafic ? Doivent-elles être identiques pour chaque type d'infrastructures ? Il faudra également s'interroger sur la signification de l'"erreur" de prévision : à partir de quel degré le modèle de prévision est-il à remettre en cause ? Les erreurs sont-elles imputables aux modèles de prévision, à la formalisation de la nature des projets et de ses conditions environnantes, à la surestimation ou sous-estimation de la qualité du service offert (gain sur le temps de parcours, sur le confort, sur l'image, etc.) ? Ces erreurs sont-elles encore imputables à une mauvaise prise en compte de la concurrence et de son évolution, à la non prise en compte des complémentarités entre modes ? Qui est alors "responsable" ?

Hypothèse de recherche

L'analyse de ces éléments devrait nous conduire à valider le fait qu'il existe effectivement des insuffisances concernant les méthodes d'évaluation ; insuffisances dues soit à des éléments exogènes et donc non anticipables, soit à des éléments endogènes qui auraient pu être anticipés lors des évaluations.

Trois questions feraient l'objet d'une attention particulière :

- Premièrement, les écarts possibles entre les études de prévisions et la réalité, auraient-ils pu être anticipés lors des études préliminaires d'Avant Projet Sommaire?
- Deuxièmement, ces écarts sont-ils dus aux comportements délibérés des acteurs ? On peut en effet supposer, que si les estimations de trafics jouent un rôle essentiel dans la décision politique, qu'il peut exister une tendance à la "manipulation" des données (surestimations des fréquentations dans un premier temps pour faire accepter le projet, et sous-estimation dans un second temps afin de rendre "acceptables" les éventuels écarts ;
- Troisièmement, si ces écarts ne sont pas prévisibles ou involontaires, quelles sont les leçons à tirer pour les évaluations à venir ?

Pour tenter de répondre à ces interpellations, nous utiliserons principalement deux types de sources. Tout d'abord, les documents statistiques existants (études de trafics des avants projets sommaire, des bilans, et des observatoires de trafics), ensuite, les propos recueillis lors de nos entretiens auprès des organismes ayant réalisé les différentes études (SNCF, CTS, CUS, CETE de Lyon).

3. La méthode : une approche qualitative

Pour appréhender les processus de production et de diffusion des bilans LOTI, trois terrains d'études ont été retenus privilégiant des projets d'infrastructures de transports relevant de modes différents : l'autoroute A49 Grenoble-Valence, la ligne A du tramway de Strasbourg, le TGV Atlantique.

Les terrains d'enquêtes : les raisons de ce choix

Le choix de ces sites s'est fait en accord avec le comité de pilotage chargé du suivi de cette recherche. Le nombre de bilans LOTI réalisés à ce jour étant très limité, ces terrains d'études se sont de fait imposés.

Dans le secteur autoroutier, trois bilans sont à ce jour achevés, mais n'ont pas encore fait l'objet d'une diffusion publique, il s'agit :

- ♦ de l'autoroute A43 Lyon - Chambéry et dans son prolongement la RN90, bilan achevé en 1995 (AREA et DDE 73) ;
- ♦ de l'autoroute A49 Voreppe - Bourg-de-Péage, bilan achevé en 1996 (AREA) ;
- ♦ de l'autoroute A57, dans sa portion Cuers - Le Cannet-des-Maures et qui vient de s'achever (ESCOTA)¹

Dans le secteur des transports collectifs urbains, des bilans sont en cours de réalisation, notamment dans les agglomérations dotées d'un observatoire des déplacements comme Bordeaux, Grenoble, Lyon, Marseille, Strasbourg, etc. Le tramway de Nantes est le seul projet

¹ Aujourd'hui, un nombre important de bilans autoroutiers sont en voie d'achèvement et en cours de réalisation. Les bilans des autoroutes concédées en voie d'achèvement sont : A5 Melun - Sens - Troyes (SAPRR), A16 Amiens - L'Isle d'Adam (SANEF), A26 Châlon-en-Champagne - Troyes (SANEF et SAPRR), et A46 contournement de Lyon (ASF, DDE 69 et SAPRR). Les bilans en cours sont : A14 Orgeval - La Défense (SAPN), A16 Amiens - Boulogne (SANEF), A19 Sens - Courtenay (SAPRR), A20 Brive - Montauban (ASF), A29 Saint-Saens - Pont de Normandie - A13 (SAPN), A39 Dijon-Dôle - Bourg-en-Bresse (SAPRR), A43 Aiton - Saint-Jean-de-Maurienne (SFTRF), A51 Grenoble - Col du Fau (AREA), A54 Salon-de-Provence - Saint-Martin-de-Crau (ASF), A64 Pinas - Martre-Tolosane (ASF), A77 Dordives - Cosne-sur-Loire (SAPRR), A83 Nantes - Oulmes (ASF), A837 Saintes - Rochefort (ASF), A85 Angers - Tour (COFIROUTE). Sources : Jean-Pierre Boulet, Vincent Chagnaud, "Les bilans économiques des autoroutes concédées", *Transports, Environnement, Circulation*, n°151, janvier-février 1999, p. 16.

de transports collectifs en site propre dont le bilan soit aujourd'hui achevé. Le caractère très récent de ce document explique qu'il n'ait pas fait l'objet d'une diffusion au public. Financé conjointement par le district de Nantes et par le ministère de l'Équipement (direction des Transports Terrestres) ce document a été réalisé par l'Agence d'urbanisme de Nantes. Il relève d'une démarche expérimentale pour la mise en place d'outils méthodologiques nécessaires à l'analyse ex post des projets de TCSP¹. Si le bilan de Nantes semble être le plus abouti, c'est cependant la ligne A du tramway de Strasbourg qui a été retenue pour ce travail, et ce, pour deux raisons.

- Tout d'abord parce que le développement des transports collectifs à Strasbourg s'est appuyé sur une conception politique de la ville de demain, c'est-à-dire la ville écologique. Le débat politique entre un VAL et un Tram opposant élus de droite et élus de gauche en 1989 à Strasbourg, et proposant deux conceptions différentes de la ville a été tranché par les électeurs lors des élections municipales de 1989.
- Ensuite, parce qu'une seconde ligne de tramway est en cours de construction (ligne B) et qu'il paraissait intéressant de comprendre comment les enseignements tirés de la ligne A avaient été intégrés pour la construction de la ligne B.

Dans le secteur ferroviaire, un seul bilan a été réalisé et vient juste d'être achevé, c'est celui du TGV Atlantique (projet de desserte de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France reliant les villes de Paris au Mans et de Paris à Tour). Le TGV Paris-Lyon étant réalisé bien avant le décret d'application de l'article 14 de la LOTI, il n'entrait donc pas dans le cadre des projets soumis au bilan. A ce jour, seul le TGV Paris-Lille aurait dû faire l'objet d'un bilan, mais il a été décidé que cette section serait étudiée en relation avec les réseaux Thalys et Eurostar. La réalisation de ce bilan devrait donc bientôt démarrer.

Les caractéristiques des projets retenues ont été synthétisées dans le tableau ci-après.

¹ Ce travail a permis, à la demande de la DTT (Service des transports collectifs en province), d'alimenter les réflexions menées par le CERTU sur l'évaluation des transports collectifs en site propre. Voir notamment leur document : *Évaluation des transports en site propre. Indicateurs transports pour l'analyse et le suivi des opérations*, Lyon, novembre 1997, 147 p.

Tableau 1 - Les projets retenus

Projets d'infrastructures	Nature du projet	Echelle territoriale concernée	a-Maître d'ouvrage b-Maître d'ouvrage délégué	Maître d'œuvre
Autoroute A49	Infrastructure autoroutière reliant Grenoble à Valence	Projet régional interurbain	a-Direction des Routes(Minist. de l'Equipemt) b-AREA : Société concessionnaire	-C.E.T.E. de Lyon -bilan achevé en 1996
TGV Atlantique	Infrastructure ferroviaire	Projet inter-régional et national	a-Direction des Transports Terrestres (Minist. de l'Equipemt) b-SNCF	-SNCF -bilan achevé en février 1999
Ligne A - Tramway de Strasbourg	Transports Collectifs en Sites Propres	Projet local et urbain	a-Communauté urbaine de Strasbourg b-Compagnie des Transports strasbourgeois	-Agence de Développement et d'Urbanisme de Strasbourg -bilan en cours

Le choix de ces trois sites est intéressant car il permet une approche diversifiée à trois niveaux :

- au niveau de l'échelle territoriale : locale pour le tramway, inter-urbaine et régionale pour l'A49 et inter-régionale pour le TGV Atlantique ;
- au niveau des types d'infrastructures de transports retenus, puisque les principaux modes sont ici représentés ;
- au niveau des organisations et des acteurs, puisqu'ils nous permettront d'effectuer des comparaisons concernant les pratiques relatives aux bilans LOTI, que ce soit au niveau de la direction des Routes et des sociétés concessionnaires pour les autoroutes, au niveau de la direction des Transports Terrestres et de la SNCF pour le TGV, ou encore au niveau de la Communauté urbaine et des organismes de gestion et d'exploitation des transports urbains pour le tramway de Strasbourg.

L'analyse de ces trois terrains a été rendue possible grâce à une démarche en deux temps: la réalisation d'entretiens et l'élaboration de monographies pour chacun des projets.

Les entretiens

Des entretiens qualitatifs de type semi-directifs ont constitué le mode principal de collecte d'information, et nous ont permis d'obtenir les documents relatifs aux projets étudiés. Ces entretiens ont été structurés autour de trois à quatre thèmes afin de permettre aux personnes interrogées de s'exprimer le plus librement possible, laissant ainsi une place au débat et à l'échange de points de vue ; le chercheur alternant au cours d'un même entretien position d'extériorité et position engagée. Ces entretiens ont été effectués auprès d'un cercle élargi d'acteurs afin d'avoir une vision plus précise de la perception des bilans par des acteurs non impliqués dans cette procédure.

Dans ce cadre, une typologie des acteurs a été définie¹. Pour chacun des projets, ont été distingués :

- ♦ les acteurs techniques comme le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre,
- ♦ les acteurs institutionnels comme les responsables politiques, administratifs ou d'organismes socio-professionnels,
- ♦ les acteurs associatifs comme les associations de riverains ou les associations écologistes,
- ♦ les acteurs experts.

Les monographies

A l'issue des entretiens, chacun des projets a pu être apprécié à partir de divers documents d'études. Des monographies ont ainsi pu être réalisées sous la forme de fiches synthétiques comprenant les éléments suivants : le descriptif du projet et son cadre géographique, l'historique du projet et ses objectifs, ainsi que des éléments relatifs aux transports et au contexte socio-économique².

Globalement, c'est donc une démarche qualitative qui a prévalu dans cette recherche. Une démarche de type quantitative n'aurait pu de toute façon avoir lieu compte-tenu du peu de bilans LOTI réalisés. Enfin, une analyse des organisations et de ses acteurs ne peut être sérieuse si elle ne fait pas l'objet d'une investigation approfondie. Or, celle-ci nécessite du temps.

¹ Voir en fin de rapport la liste des personnes rencontrées.

² Pour une lecture de ces monographies, se reporter en annexe.

Les sociologues des organisations, parmi lesquels Michel Crozier ou encore Erhard Friedberg ont toujours privilégié dans leur analyse des organisations ce type de démarche pour en déduire des modes de fonctionnement et de comportements des acteurs¹. Dans une toute autre perspective théorique, les travaux de Bruno Latour, s'appuyant sur l'observation ethnographique, ont bien montré que l'on pouvait à partir de l'étude d'une structure, en l'occurrence un laboratoire de recherche, tirer des règles d'analyse qui soient généralisables et transposables non seulement à d'autres laboratoires, mais aussi à d'autres types d'organisations².

Enfin, le travail sur trois terrains d'études ainsi que le nombre important d'interlocuteurs et leur diversité sont des éléments largement suffisants permettant de souligner les pratiques et les opinions communes relatives aux bilans LOTI. Elles nous ont également paru suffisantes pour permettre de généraliser un certain nombre de constats relatifs par exemple à la structuration du champ des acteurs, à l'analyse des trafics et à la question de la diffusion des bilans LOTI.

L'ensemble de ce travail est organisé en deux parties. La première est consacrée à l'analyse du processus de production des bilans LOTI et insiste sur les méthodes d'évaluation et sur les logiques et les contraintes des acteurs impliqués. La seconde partie concerne les enjeux techniques et politiques qui entourent les bilans et notamment les études de trafics et la question de la diffusion publique.

¹ On renvoie ici à leur ouvrage célèbre, *L'Acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977, 500 p.

² Voir son ouvrage écrit en collaboration avec Steeve Woolgar, *La Vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, La Découverte, 2de éd., 1993, 200 p.

1. Les processus de production des bilans LOTI

Comment peut-on décrire et analyser le processus de production des bilans LOTI ? Deux clés d'entrée ont été retenues. La première propose un regard sur les méthodes d'évaluation qui ont prévalu dans les bilans étudiés, que ce soit les méthodes adoptées pour chacun des modes de transports (autoroute, TGV, tramway) ou pour les différents volets thématiques des bilans (socio-économie, transport, environnement). La seconde vise à comprendre les logiques et les contraintes des acteurs impliqués dans la réalisation des bilans. Il s'agit d'appréhender la nature des relations entre ces acteurs et donc le contexte de l'action et de montrer l'impact de ces relations sur le processus de production des bilans LOTI.

1.1. Regard sur les méthodes d'évaluation des bilans LOTI

Le Tableau 2 fait le point sur les dates de réalisation des bilans étudiés, les documents produits et les supports méthodologiques encadrant la démarche d'évaluation des bilans LOTI pour chacun des modes de transports.

La durée de réalisation des bilans varie selon les projets : deux ans pour l'autoroute A49, trois ans pour le TGV Atlantique, près de quatre ans pour la ligne A du tramway de Strasbourg. Il faut donc minimum deux ans ou plus pour réaliser l'ensemble des études d'un bilan LOTI.

La première difficulté qui se pose est celle de l'information et de la collecte des données. Si cette collecte n'a pas été anticipée dès la mise en service de l'infrastructure par le maître d'ouvrage, comme le prévoit le décret d'application de l'article 14 de la LOTI, elle est plus incertaine et les chances d'obtenir toutes les données nécessaires se trouvent diminuées. Ce premier travail est souvent long et fastidieux. La seconde difficulté concerne les études de trafics. Pour appréhender les comportements des usagers, la réactualisation des données est indispensable. Elle suppose que de nouvelles enquêtes soient réalisées (enquêtes origines / destinations réalisées par le CETE de Lyon pour l'A49, ou encore les enquêtes ménages réalisées par l'Agence d'urbanisme de Strasbourg). Or, ces enquêtes et leur dépouillement

demandent du temps. A titre d'exemple, l'enquête sur les origines et les destinations des usagers de l'A49 a demandé une année.

Si pour la ligne A du tramway de Strasbourg, le bilan n'a pas encore été réalisé, c'est en raison de la méthode d'évaluation appliquée, c'est-à-dire une analyse en continu. C'est ce qui différencie la démarche méthodologique appliquée aux Transports Collectifs en Sites Propres (TCSP) et préconisée par le CERTU de celle appliquée dans les domaines routiers et ferroviaires. "Bien souvent, les évaluations effectuées sur les TCSP ne sont pas de véritables bilans LOTI, mais elles ont en quelque sorte le label bilan LOTI. [...] L'évaluation des TCSP est généralement un processus continu, il n'y a pas de distinction entre évaluation a priori et évaluation a posteriori" (entretien).

Tableau 2 - Les bilans étudiés : repères chronologiques et méthodologiques

Projets	Dates de réalisation du bilan Stade de la procédure	Nature des documents réalisés	Supports méthodologiques relatifs à l'évaluation ex-post
Autoroute Grenoble-Valence A49	<p>- 1994 - 1996 : réalisation du bilan par le CETE de Lyon pour le compte de la société concessionnaire AREA</p> <p>- 1996 : envoi du bilan à la Direction des Routes (Ministère de l'Équipement)</p> <p>- 1997 : le bilan est transmis au Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) pour avis et à la commission chargée de l'étudier</p> <p>- Avril 1999, la commission du CGPC rend son avis au Président du CGPC</p> <p>- Pas de diffusion publique pour l'instant</p>	<p>- 1996 : volet socio-économique</p> <p>- 1996 : volet transport</p> <p>- 1996 : volet environnement</p>	<p>- 1988 : Evaluation économique et sociale des projets routiers et interurbains, guide de recommandations (SETRA +Direction des Routes, guide en cours de réactualisation)</p> <p>- Circulaire du 3 octobre 1995 dite Idrac définissant la démarche générale et les modalités d'évaluation des projets d'infrastructures</p> <p>- Circulaire du 11 mars 1996 : Prise en compte de l'environnement et des paysages dans les projets routiers</p> <p>- 1996 : Suivis et bilans environnementaux, Guide méthodologique (Minist. de l'Equip et SETRA)</p> <p>- Circulaire du 20 octobre 1998, instructions relatives aux méthodes d'évaluation économiques des investissements routiers en rase campagne</p>
TGV Atlantique	<p>- 1996-1999 : réalisation du bilan LOTI par la SNCF pour le compte de la Direction des Transports Terrestres</p> <p>- Février 1999 : transmission du bilan à la DTT et prochainement au CGPC</p>	<p>- 1998 : volet trafic et mobilité (SNCF)</p> <p>- 1989 et 1993 : réalisation de deux études sur la mobilité (avant et après le TGV) par l'OEST (Ministère de l'Équipement)</p> <p>- 1990 : Le Mans à l'arrivée du TGV Atlantique (Université du Maine)</p> <p>- 1991 : volet environnement (SNCF)</p> <p>- 1995 : Le Mans, 6 ans après l'arrivée du TGV Atlantique (université du Maine)</p> <p>- 1997 : Nantes, 7 ans après l'arrivée du TGV Atlantique (CETE de l'Ouest).</p>	<p>- Pas de guide méthodologique spécifique à l'évaluation et au bilan LOTI</p>
Ligne A du tramway de Strasbourg	<p>- 1994 : signature du cahier des charges pour la mise en place d'un observatoire des déplacements</p> <p>- 1996-1998 : réalisation des premiers fascicules intermédiaires concernant la mobilité et l'impact du tramway sur l'espace urbain</p> <p>- septembre 1999 : projet de réalisation du bilan tel que le prévoit la loi</p>	<p>Réalisation par l'Agence d'urbanisme de Strasbourg de 5 fascicules (4 pages, série Dimension villes) destinés aux divers acteurs administratifs de la CUS</p> <p>- 1996 : Modes de déplacements et cadre de vie depuis 1990</p> <p>- 1997 : Répercussions sur les loyers du parc privé de logements</p> <p>- 1997 : Stationnement payant et parking-relais</p> <p>- 1998 : La mobilité des habitants de la région strasbourgeoise 1988-1997</p> <p>- 1998 : Les usagers du transport en commun</p>	<p>- 1998 : Evaluation des TCSP pour l'analyse et le suivi des opérations (CERTU)</p> <p>- Document relatif aux méthodes d'observation dans le domaine de l'urbanisme (CERTU)</p> <p>- 1999 - Le calcul économique : théorie, pratiques et limites (CERTU, document en cours de réalisation)</p>

Comme le montre le tableau 2, les repères méthodologiques pour la réalisation des bilans varient d'un mode de transport à un autre.

Routes et autoroutes : un fort encadrement méthodologique

D'une manière générale, l'activité d'étude et d'évaluation ex-ante et ex-post est encadrée par les réflexions et les recommandations effectuées par le SETRA pour le compte de la direction des Routes. Un premier document a été réalisé en 1988 dont l'objectif initial était de proposer un guide de recommandations et "d'indiquer une méthodologie générale destinée à assurer une production d'études plus homogènes et donc comparables entre elles". Ce guide propose en quelque sorte un "schéma de réalisation des dossiers d'évaluation économique et sociale"¹. C'est à partir de ce document méthodologique que le CETE de Lyon a structuré sa démarche pour la réalisation du bilan LOTI de l'A49.

Le document publié par le SETRA est en cours de réactualisation. Le nombre sans doute trop important d'indicateurs évoqués explique la volonté du SETRA de proposer une grille d'évaluation qui soit plus restrictive permettant une analyse plus qualitative. Tout le problème est de savoir comment "échapper au caractère catalogue de ces bilans" (entretien). Dans l'attente d'un nouveau document, le guide support servant de base pour les bilans LOTI en cours de réalisation est la circulaire de la direction des Routes du 20 octobre 1998 relative aux méthodes d'évaluation économiques des investissements en rase campagne². Cette circulaire n'a pu être prise en compte par le CETE de Lyon pour le bilan de l'A49 puisqu'elle est postérieure à ce bilan. Il s'agit en définitive, non seulement de proposer un guide méthodologique, mais aussi et surtout de promouvoir "une doctrine technique dans le domaine autoroutier" (entretien).

Enfin, il faut ajouter à cette circulaire celle du Directeur des routes du 11 mars 1996 relative à la prise en compte des paysages dans les projets routiers. Cette circulaire apporte elle aussi des éléments quant au contenu des bilans, aux objectifs et à la destination de ceux-ci. A l'issue de cette circulaire, un guide méthodologique concernant les suivis et bilans environnementaux a été réalisé par le SETRA. Si l'article 14 de la LOTI ne parle pas de bilan

¹ Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction des routes, Direction de la sécurité et de la circulation routière, SETRA, *Évaluation économique et sociale des projets routiers interurbains - Article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs - LOTI du 30 décembre 1982. Guide de recommandations*, mai 1988 (réimpression juin 1993), p. 5. Ce guide fait suite d'une part, à l'instruction relative aux méthodes d'évaluation des investissements routiers en rase campagne de mars 1986, et d'autre part, à la révision en 1987 du schéma directeur routier national prévoyant une augmentation du nombre de "grands projets".

² Cette circulaire annule et remplace celles du 14 mars 1986 et du 28 juillet 1995. Elle traduit les réflexions interministérielles qui ont fait l'objet de plusieurs rapports du commissariat général au plan et notamment celui intitulé "Transports : pour un meilleur choix des investissements" (rapport Boiteux).

environnemental, la circulaire Bianco de 1992 parle de bilan économique, social et environnemental. C'est dans ce cadre que le SETRA a réalisé un guide méthodologique servant de support à la réalisation d'un bilan environnemental¹.

Le secteur des autoroutes et des routes non concédées est sans doute celui qui s'est le plus intéressé à la question de l'évaluation. Le nombre de circulaires et de guides méthodologiques réalisés mais aussi en cours de réactualisation dénote cette volonté d'homogénéiser les études et de proposer aux acteurs de terrain une base de travail et des critères d'analyse communs.

Le bilan de l'A49 se présente en trois tomes, le premier est consacré à l'analyse du contexte socio-économique, le deuxième concerne les trafics et le troisième est relatif à l'environnement. Ce bilan répond dans sa forme aux exigences de la LOTI.

Les Trains à Grande Vitesse : le flou méthodologique

La situation est différente pour le secteur des voies ferrées qui ne bénéficie pas de guide d'évaluation relatif aux bilans LOTI. En l'absence de supports méthodologiques, trois années ont donc été nécessaires à la SNCF pour produire son analyse relative aux trafics et à la mobilité. Les autres études qui ont été intégrées au bilan sont pour la plupart antérieures et n'ont pas été initiées par la SNCF, à l'exception de l'étude environnement. Si l'on se reporte au tableau numéro 2 on peut remarquer l'éclectisme de ces études et surtout la diversité des financeurs : OEST ou service Economie et Statistiques, direction des Transports Terrestres (ministère de l'Equipement) et DATAR pour les études consacrées au Mans et à Nantes, OEST pour celles relatives à la mobilité. Ces différentes études n'ont été ni réalisées à la demande de la SNCF, ni financées par elle.

Sur la forme, on pourrait donc dire que le bilan du TGV Atlantique apparaît plutôt comme l'agrégation d'un certain nombre d'études existantes et non comme le fruit d'une démarche globale. Ceci n'empêche pas d'avoir des études précises et très fouillées, privilégiant quelques axes d'analyses, notamment sur les agglomérations de Nantes et du Mans ; ce que l'on ne retrouve pas dans le bilan socio-économique de l'A49.

Si la SNCF bénéficie en interne de ses propres modes d'analyse ou d'évaluation ex-ante des trafics, il n'en est pas de même pour le bilan ex-post. L'exercice imposé dans le cadre du bilan LOTI a permis à la SNCF de réfléchir à une méthode future pour les bilans à venir, et ceci est loin d'être négligeable.

¹ Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports, SETRA, *Projets routiers interurbains. Suivis et bilans environnementaux, Guide méthodologique*, déc. 1996, 111 p.

Les transports collectifs en sites propres : l'évaluation en continu

La question se pose différemment pour les bilans des TCSP. Tout d'abord, la mise en place d'observatoires a pour objet de fournir une analyse en continu des effets des TCSP. L'observatoire du tramway de Strasbourg est chargé principalement des analyses sur le tissu urbain, commercial et économique, alors que les analyses relatives aux trafics restent du ressort de l'exploitant, à savoir la Compagnie des Transports Strasbourgeois. Aujourd'hui, aucun document de synthèse concernant les trafics n'a été réalisé dans le cadre du bilan du tramway de Strasbourg. La production d'un bilan sous une forme plus achevée est prévue pour l'automne 1999. Depuis 1996, l'observatoire a diffusé un certain nombre de fascicules reprenant les conclusions des études effectuées sur les effets du tramway sur les prix des loyers dans le parc de logements privés, sur la mobilité des habitants, sur les parking-relais, sur les usagers des transports en commun.

Dans le domaine des TCSP, le CERTU, à la demande de la direction des Transports Terrestres (ministère de l'Équipement) a engagé une réflexion méthodologique sur l'évaluation. Celle-ci s'est traduite par la réalisation de trois fascicules dont l'objectif est d'aider les collectivités locales dans leurs démarches d'évaluation. Ces fascicules sont les suivants :

- Indicateurs transports pour l'analyse et le suivi des opérations,
- Propositions pour des méthodes d'observation dans le domaine de l'urbanisme,
- Théories, pratiques et limites du calcul économique applicable aux transports publics urbains (en voie d'achèvement).

On peut donc noter les pratiques différentes d'un mode de transports à un autre, et le caractère sectoriel des méthodes d'évaluation. Il ne semble pas y avoir de liens en termes de réflexions et de supports méthodologiques entre ces trois modes de transports, ni d'échanges sur les pratiques et de retour d'expériences. Le cloisonnement entre les services du ministère de l'Équipement, mais aussi les logiques très sectorielles des acteurs constituent un frein au développement d'une réflexion transversale et commune que prévoit l'article 14 de la LOTI. Celui-ci précise en effet que "Les grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques sont évalués sur la base de critères homogènes permettant procéder à des comparaisons à l'intérieur d'un même mode de transport et entre différents modes ou combinaisons de modes"¹.

¹ C'est bien le sens de l'instruction-cadre dite IDRAC (1995), relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transports, instruction qui constitue une première étape dans l'harmonisation des méthodes d'évaluation des investissements de transports. Cette instruction est intéressante puisqu'elle affiche la volonté très

Dans les paragraphes qui vont suivre, deux analyses sont proposées. La première consiste à expliciter les modèles d'analyse des trafics utilisés dans les bilans et à proposer une lecture critique de ces outils méthodologiques. La seconde analyse est consacrée aux volets socio-économiques et environnementaux.

1.1.1. Le volet économie des transports des bilans

Eclairer les principales étapes de décisions ainsi que la pertinence des critères de choix paraît indispensable pour comprendre comment une infrastructure passe de l'état de projet à l'état de réalisation.

La différence principale entre l'évaluation a priori et l'évaluation a posteriori se fait essentiellement lorsque l'on considère la notion de risque et d'incertitude¹. Dans les évaluations a priori, le futur est une donnée inconnue qu'il faut prévoir, alors que dans les évaluations a posteriori, on se contente d'observer les transformations faites et de les analyser afin de comprendre si les éléments peuvent alors être intégrés dans les évaluations futures ou si elles ne résultent que de phénomènes passagers. La distinction entre risque et incertitude a été proposé par Knight :

Un environnement est dit risqué (ou aléatoire) lorsque la liste des états est connue et que l'on peut établir une probabilité d'occurrence de chaque état. L'environnement est qualifié d'incertain lorsque la liste des états est connue mais qu'il paraît impossible d'y affecter des probabilités. Enfin l'environnement est dit incomplet lorsqu'il n'est pas possible d'établir la liste des états possibles.

Ainsi définie la prise en compte du risque dans les études a priori se résume souvent à calculer une marge d'erreur, et ainsi à déterminer l'intervalle de confiance des résultats obtenus lors des prévisions. Pour évaluer ce risque une des techniques est de majorer le taux d'actualisation (en minimisant les recettes et dépenses futures), ou bien de calculer l'espérance mathématiques du bilan actualisé, afin de chercher dans quelles conditions cette espérance est maximale². Concernant la question de l'incertitude, le problème n'en devient que plus important du fait de l'incertitude croissante pesant sur le futur :

explicite du Secrétaire d'Etat aux transports de réfléchir à une approche intermodale des transports, avec dans ses priorités "l'harmonisation des hypothèses économiques communes à l'évaluation des investissements de transports" (p. 3).

¹ Denant-Boemont Laurent, (1993), « Choix de systèmes techniques et effet d'irréversibilité : quel calcul économique pour le transport public ? », *Communication aux 6^{ème} journées SESAME*, Aix-en-Provence, 8-9 septembre 1993, 24 p

² Faivre d'Arcier Bruno, Clément Lionel, Denant-Boemont Laurent, (1994), *Evaluation des projets de transports en commun en site propre : cohérence et intégration dans une politique globale*, Rapport INRETS, n°193, p. 80.

le prolongement des tendances passées peut conduire à des erreurs majeures. Il ne s'agit donc pas ici de comparer des projets entre eux, mais de comparer comment évoluent les résultats d'un projet en fonction des transformations possibles de l'environnement au cours du temps¹.

Les méthodes d'évaluation supposent que les hypothèses soient expliquées et que les objectifs à atteindre soient clairement identifiés. Cette rigueur permettra alors de pouvoir comparer les différents projets sur la même base. Pour comprendre les méthodes de l'évaluation a posteriori et mesurer leur efficacité et garantir leur crédibilité, il est nécessaire de s'interroger sur les méthodes d'évaluation a priori. En effet, si l'on veut pouvoir confirmer ou invalider un éventuel dysfonctionnement dans l'évaluation ex post, et ainsi prétendre donner des éléments explicatifs dans les écarts observés entre prévisions et réalisations de trafic, il est nécessaire de se pencher préalablement sur les objectifs, les méthodes et les pratiques des évaluations ex ante. Le principal objectif d'une telle évaluation est de fournir une aide à la décision, et d'éclairer des choix à divers moments du projet entre différentes alternatives en fonction d'objectifs préalablement identifiés.

Quelles soient a priori ou a posteriori, les évaluations ont pour fonction d'orienter les décideurs dans leurs choix techniques et financiers, de mieux comprendre les différentes évolutions, de mieux connaître les pratiques de déplacements puis à terme, de comparer les projets entre eux et alors d'optimiser les méthodes en fonction des évolutions constatées. L'évaluation doit permettre d'intégrer et de prendre en compte des intérêts différents ou contradictoires au sein de la collectivité en précisant les avantages et inconvénients des projets considérés. Elle doit donc fournir une information transparente dans les choix qui seront faits².

Les méthodes d'évaluation n'ont cessé d'évoluer depuis les années 30-40. Largement diffusées en France dans les années 50-60, ces méthodes introduisent le calcul économique public dans la rationalisation des choix budgétaires³. Dans les années 1980, l'analyse multicritères devient la référence en matière de méthodologie d'évaluation. Cette méthodologie retenait les critères économiques usuels tels que le bénéfice actualisé ou le taux de rentabilité.

¹ *Ibid*, p. 80

² Société des Transports Parisiens (1998) : *Méthodes d'évaluation des projets d'infrastructures de transports collectifs en région Ile de France* (Rapport final), Infrastructures et réseaux - Direction des investissements, 73 pages

³ Denant-Boemont Laurent, Raux Charles, (1998), "Vers un renouveau des méthodes du calcul économique public ?" in *Metropolis* n°106-107, Evaluer et décider dans les transports, pp. 31-35.

Le décideur se trouvait confronté à une batterie d'indicateurs sans hiérarchie, et les choix qui en résultaient étaient marqués par l'incohérence et l'arbitraire¹.

Ainsi, pour pallier ces difficultés, le groupe de réflexion présidé par Marcel Boiteux² en arrive aux conclusions que le calcul économique traditionnel doit être complété par des analyses portant sur les conséquences des projets en termes de répartition et en termes de conséquences sur le développement urbain. D'autre part, plusieurs actions doivent être menées pour améliorer les méthodes d'évaluation, tels que les modèles de prévisions de trafic, la prise en compte de la valeur du temps et de la sécurité et la prise en compte des externalités notamment environnementales (d'autant plus importante depuis la publication de la loi sur l'air).

La méthode utilisée couramment dans l'évaluation des projets de transport consiste à monétariser, à partir d'une situation de référence, les effets occasionnés par leur mise en service. Les modèles de prévisions de trafic vont alors quantifier ces effets en tentant de modéliser et d'anticiper les conditions de circulation à partir des comportements de mobilité³. Cependant, les techniques actuelles de monétarisation ne peuvent rendre compte de tous les impacts d'un projet et les incertitudes restent fortes. D'une manière générale, deux méthodes permettent d'évaluer les projets d'infrastructures : l'analyse coût-avantage et l'aide multicritère à la décision.

Les méthodes de l'évaluation

a) L'analyse coût-avantage

La méthode utilisée est fondée essentiellement sur une analyse coûts/avantages traditionnelle dont l'outil utilisé est la théorie du surplus de l'utilisateur. L'hypothèse est qu'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.

Seul l'intérêt collectif est donc pris en compte, et les intérêts individuels des différents acteurs ne sont donc pas considérés. La difficulté réside dans le fait que les effets des projets ont rarement des impacts directement monétarisables, ce qui induit la mise en œuvre

¹ Quinet Emile, (1998), "Des progrès dans l'évaluation des projets de transports urbains", in *Metropolis*, n°106-107, Evaluer et décider dans les transports, pp29-30.,

² Boiteux Marcel, (1995), *Transport : pour un meilleur choix des investissements*. La Documentation Française, 132 p

³ Palma André (de), Sanchez Oscar, (1998) : " Bilans socio-économiques des infrastructures de transport : pertinence des évaluation en Ile-de-France " in *Metropolis* n° 106/107 p.51.

d'équivalents monétaires, ce qui reste une épreuve difficile. Chaque effet potentiel est alors évalué par rapport à une situation de référence et traduit en terme monétaire¹.

Cette méthode a été fortement critiquée, et reste aujourd'hui encore l'objet de nombreuses controverses. Une des critiques apportées à la méthode de l'analyse coût-avantage est que les résultats ne peuvent être destinés et compris que par des initiés. Le langage propre à la méthode rend difficile la compréhension de l'argumentation développée et empêche donc toute discussion sur les résultats :

Le débat qui a lieu autour d'un projet est limité à l'avance par la manière dont ses impacts sont discutés. (Précise le Rapport Boiteux)².

Selon le Syndicat des Transports Parisiens (STP), une autre critique concernant l'analyse coût-avantage consiste à mettre en évidence que lorsque les effets d'un projet ne sont pas monétarisables sur un marché, l'insuffisance des méthodes de valorisation conduit alors à les ignorer³. D'autres effets telles que la prise en compte du confort, l'accessibilité, que l'on ne sait pas monétariser ne sont pas pris en compte. Cette incomplétude risque donc de figer les évaluations et de ne pas être représentatif d'une situation qui soit la plus réelle possible. Pour pallier ces insuffisances, l'aide multicritère propose de prendre en considération des critères multiples susceptibles d'améliorer l'évaluation.

b) L'aide multicritère à la décision⁴

On a vu que les processus de décision fondés sur la seule analyse coût-avantage ne peuvent être représentatifs de tous les effets d'un projet, puisque certains d'entre eux sont occultés (effet des améliorations de confort par exemple qui est seulement traitée par la méthodologie proposée par le SETRA). Il serait donc préférable de s'appuyer sur l'utilisation de critères multiples guidant alors de façon plus pertinente la décision et favorisant la transparence sur les différents impacts d'un projet de transport.

L'aide à la décision devrait viser avant tout une démarche constructive et non pas seulement descriptive¹.

¹ Les décisions ainsi adoptées en cohérence avec l'analyse coût-avantage ne correspondent pas toujours aux "meilleurs" projets selon les critères actuels de rentabilité socio-économique. Si l'on compare les projets routiers à ceux des transports collectifs (...) même si le taux de rentabilité des projets autoroutiers sont plus élevés, le choix peut se porter sur un projet TC. Ce qui montre bien que le taux de rentabilité interne n'est pas le seul critère de décision. Rapport final STP, (1998), *op cit*.

² Boiteux Marcel, (1995), *op. cit.* p27

³ Notamment les impacts sur l'emploi, les objectifs d'aménagement du territoire et les effets sur l'aménagement urbain.

⁴ Les éléments suivants sont inspirés du rapport final STP, Debrincat Laurent, Meyere Alain, (1998), *Méthodes d'évaluation des projets d'infrastructures de transports collectifs en Ile de France*, pp. 13 – 15.

Ainsi, l'analyse multicritère pourrait pallier l'incomplétude relative de l'analyse coût-avantage, cependant elle reste très peu employée. En effet, cette méthode a donné lieu à plusieurs critiques méthodologiques discréditant la pertinence des résultats obtenus.

Comme nous l'avons vu, les méthodes d'évaluation restent très discutées. Il devient alors difficile de juger de la pertinence d'une évaluation alors même que les méthodes pour la construire restent controversées. Par manque de fondements méthodologiques bien définis, l'évaluation des projets risque finalement de n'avoir aucun sens. Sans méthodes rigoureuses les projets deviennent incomparables entre eux, donc le terme même d'évaluation perd de son sens.

L'évaluation : la nécessité d'une méthodologie

Pour faciliter le processus d'évaluation et rendre comparables les projets entre eux, plusieurs méthodologies ont été proposées. Concernant la présentation générale de tous les projets, le rapport Boiteux fournit quelques recommandations². Il suggère en premier lieu que chaque bilan comporte deux documents : un document technique, une synthèse destinée à l'usage du décideur.

Les documents techniques devraient être homogènes à chaque projet et comprendre les éléments suivants : les rubriques habituelles et les critères quantitatifs.

Les rubriques habituelles devraient comporter des éléments de base à la présentation des projets, en identifiant les problèmes posés par la mise en place de l'infrastructure, les différents choix possibles, les projets alors retenus en expliquant alors les tenants et aboutissants et les objectifs de chaque infrastructure. Il s'agit alors de décrire précisément les variantes étudiées et les solutions retenues en fournissant les estimations de coût d'investissement et d'exploitation. Des éléments annexes, tels que la tarification, les prévisions de trafic et les avantages par rapport à la situation de référence, seront alors indispensables pour évaluer la pertinence du projet. Les effets nets sur l'emploi devront également être estimés.

Les critères quantitatifs tels que les indicateurs de rentabilité, devront d'une part être estimés par les éléments tels que le bénéfice actualisé, le taux de rentabilité interne, le taux de rentabilité immédiate et le bénéfice actualisé par francs investis. Le Rapport Boiteux fournit une définition précise de ces notions :

¹ Debrincat Laurent, Meyère Alain, (1998), op. cit. p13

² Commissariat Général du Plan (1994), *Transports : pour un meilleur choix des investissements*. Op. cit.

- le bénéfice net actualisé est la somme actualisée au taux d'actualisation du Plan (actuellement 8%) des avantages monétarisés du projet, diminué de toutes les dépenses d'investissement d'entretien et d'exploitation actualisées à la même date. Le critère de choix d'un projet consiste à ne retenir que ceux qui ont un bénéfice actualisé positif (...). Ce critère est normalement le meilleur, mais il dépend du taux d'actualisation retenu, donnée exogène ;
- le taux de rentabilité interne est le taux d'actualisation qui annule le bénéfice actualisé. Les projets à retenir sont ceux dont le taux de rentabilité égale ou dépasse le taux d'actualisation du Plan ;
- le taux de rentabilité immédiate est le rapport entre le bénéfice de la première année d'exploitation du projet et le coût économique d'investissement. (...) ; ce critère permet de déterminer la date optimale de mise en service du projet, à savoir lorsqu'il devient égal au taux d'actualisation du Plan ; à cette date, le bénéfice actualisé est maximal ;
- le bénéfice actualisé par franc investi est le bénéfice actualisé rapporté au coût d'investissement actualisé. Ce critère est pertinent pour prendre en compte une contrainte budgétaire.

Les évaluations devront faire l'objet d'études de faisabilité mettant en évidence le bénéfice financier actualisé, le taux de financement de rentabilité interne et la faisabilité financière,

Les documents de synthèse devront fournir un résumé des principaux indicateurs aidant à la décision, et mettre en évidence les raisons qui justifient le projet, insistant alors sur les avantages, les inconvénients et les risques.

Concernant le processus d'évaluation pour les infrastructures spécifiques, des méthodologies précises sont proposées par les différents organismes concernés. En matière de projets routiers, des documents méthodologiques sont disponibles afin de rendre pertinentes et comparables les évaluations¹ A ce titre, Lionel Clément, Laurent Deant Boemontet Bruno Faivre d'Arcier notent que : .

« Dans la mesure où les grandes infrastructures routières relèvent souvent d'une maîtrise d'ouvrage de l'Etat ou de ses services territoriaux : la normalisation des méthodes a pour

¹ Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Direction des routes, (1998), *Méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne*, 24 p. (plus 19 pages d'annexes).

objet de faciliter les comparaisons entre projets pour définir les priorités de réalisations en fonction des disponibilités financières annuelles¹. »

Concernant les projets routiers et autoroutiers le Ministère de l'Équipement & la Direction des Routes, dans une circulaire de 1998², fournit un cadre général aux évaluations et aux choix d'investissements sur le réseau routier national (RN et autoroutes). La circulaire précise ainsi que l'évaluation a pour principal objectif de mettre en évidence les enjeux du projet et d'éclairer les implications afin d'aider à la décision finale. *Il s'agit d'un document qui pose les principes fondamentaux et qui évoluera progressivement*. L'évaluation devra alors être menée selon les étapes définissant successivement la situation actuelle, la situation de référence, l'étude des scénarios d'aménagement, leur évaluation monétarisée, leurs effets non monétarisés et l'évaluation de la rentabilité financière dans le cas d'une opération à péage.

Concernant les projets urbains, les évaluateurs peuvent se référer à une méthodologie mise en place par le CERTU concernant les transports collectifs en site propre³. Cette méthodologie propose:

(...) de mieux comprendre les villes, et l'impact d'un TCSP sur les déplacements de l'agglomération, afin de pouvoir comparer les projets d'une même agglomération ou d'agglomérations différentes, pour aider les décideurs dans leurs choix techniques et financiers⁴.

Le document a pour but de capitaliser l'ensemble des informations et de fournir des recommandations utiles pour les évaluations de projets.

L'objectif est de proposer aux décideurs des critères pertinents pour les études de suivi, relatives aux effets socio-économiques des infrastructures de transports en commun en site propre, avec le souci de pouvoir, in fine, procéder à des comparaisons de résultats au niveau national⁵.

La méthodologie proposée par le CERTU présente les différents indicateurs jugés les plus pertinents dans le domaine des transports pour l'analyse et le suivi des opérations de Transport Collectif en Site Propre. L'objectif étant de fournir une base commune de données,

¹ Clément Lionel, Denant-Boemont Laurent, Faivre D'Arcier Bruno, (1994), *Évaluation des projets de transports en commun en site propre : cohérence et intégration dans une politique globale*. Rapport INRETS n°193

² Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, direction des Routes (1998), *Méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne*. Circulaire n°98-99 du 20 octobre 1998.

³ CERTU (1997), *Évaluation des Transports en Commun en Site Propre : indicateurs transports pour l'analyse et le suivi des opérations*, 146 p.

⁴ CERTU, (1997), op. cit., p3

⁵ CERTU, (1997), op. cit., p3

et ainsi permettre de mesurer précisément l'efficacité des opérations réalisées. Ainsi harmonisés, les projets deviendront comparables et des ajustements ou améliorations pourront s'opérer.

Toutefois, il faut être méfiant à l'égard des indicateurs qui servent à l'évaluation. En effet, il existe de fortes redondances entre eux. Le problème est donc de trouver les indicateurs les plus pertinents. A ce titre, il serait plus judicieux de distinguer deux types de variables : celles qui décrivent les évolutions de celles qui analysent les évolutions. Ceci permettrait d'avoir des études plus claires et donc plus pertinentes pour la comparaison des résultats. Il ne faut pas omettre que les délais entre le moment où l'on fait les études et le constat de la réalité peuvent être relativement longs. Les données ne sont plus toujours accessibles et il faut alors s'efforcer de fournir un descriptif détaillé de chaque moment, afin de recontextualiser les données et les rendre plus compréhensibles. Le problème de la temporalité doit être pris en compte, et il faut pour cela tenir compte du dynamisme des indicateurs qui évoluent au fil du temps, des exigences nouvelles qui entrent en ligne de compte, des évolutions des tendances, ainsi que des nouvelles orientations politiques.

Nous venons de voir l'importance de définir une méthode rigoureuse pour évaluer les différents projets. Ces méthodes ont pour objectif principal de rendre d'une part plus facile la démarche de l'évaluation, mais d'autre part de rendre efficace la comparaison des projets entre eux. Cependant il faut considérer que chaque infrastructure diffère tant d'un point de vue géographique et économique. Chaque infrastructure doit donc être évaluée grâce à un modèle spécifique.

L'évaluation : la nécessité d'un modèle de prévision pour chaque infrastructure

Notre étude s'est portée sur trois types d'infrastructures différentes. Pour chaque type d'infrastructure, les modèles de prévision de trafic utilisés sont très différents, notamment en ce qui concernent les variables de décision et leur champ d'application :

a) Les infrastructures routières : le modèle ARIANE

En matière de prévisions de trafics pour les infrastructures routières et autoroutières le modèle utilisé est le modèle ARIANE, modèle unimodal de prévision de trafic. Ainsi, le trafic de l'autoroute A49 a été estimé grâce à cet outil de prévision.

Le modèle ARIANE décompose le trafic par itinéraires et calcule les coûts de circulation sur ces itinéraires. On considère donc une origine (O) et une destination (D), et on

calcule les coûts s'y rapportant en fonction des itinéraires choisis. Dans le cas de deux itinéraires, on aura la loi de répartition suivante : $t_1 / t_2 = (c_1 / c_2)^{-10}$

avec $t_1 + t_2 = T$ (trafic total de la relation origine - destination).

et c_1, c_2 les coûts de circulation sur ces itinéraires.

Ainsi défini, le modèle ARIANE pose quelques difficultés. Selon la circulaire relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne, le problème principal posé par le logiciel est que la signalisation n'est pas prise en compte alors qu'elle représente un élément important sinon primordial dans le choix d'un itinéraire pour l'usager. De plus, on constate que le modèle est peu adapté au cas de déviations d'agglomérations.

D'autres remarques ont été apportées au modèle lors des journées techniques en avril 1995 concernant les évaluations des investissements de transport¹. En effet, le groupe de travail soulève le problème de la croissance des trafics sur les routes et autoroutes fournie par le modèle ARIANE. Si les matrices de trafics routiers sont affectées sur le réseau, pour un ou plusieurs horizons, les taux de croissance alors obtenus sont quasiment identiques pour les trafics routiers et autoroutiers, alors qu'ils sont manifestement différents. Pour pallier le problème, le groupe de travail propose alors de faire évoluer deux des paramètres importants du modèle. Ces deux paramètres sont : les bonus autoroutiers et les valeurs du temps des véhicules considérés. Ce réajustement permettrait, selon le groupe de travail, d'obtenir les taux de croissance sur routes et ceux sur autoroutes.

Une des principales critiques apportées au modèle ARIANE (qui pourrait être l'un des éléments explicatifs des écarts entre prévisions et réalisations de trafic) consiste à dire que "le modèle ARIANE a tendance à sous-estimer les trafics de longue distance, car il ne prend en compte qu'une seule valeur du temps, et il surestime l'affectation du court distance sur autoroute" (entretien). La notion de valeur du temps pourrait être approfondie et intégrée dans les modèles.

¹ SETEC ECONOMIE (1995), "Propositions méthodologiques concernant la prévision des trafics globaux et celle de la répartition modale. In *Evaluation des investissements de transport*. Journées techniques des 6 et 7 avril sur les études interurbaines. ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des transports, 79 p

b) Les transports collectifs à Strasbourg : le modèle TERESE

Les trafics concernant le tramway de Strasbourg ont été évalués grâce au modèle TERESE. Le modèle TERESE présente deux objectifs principaux : le premier est de tester et évaluer des variantes de réseaux de transport collectif, le second est de prévoir l'évolution de la demande de déplacement sur le réseau de transport collectif.

Modèle monomodal d'affectation au plus court chemin, il ne prend en compte qu'un seul itinéraire entre deux zones. Ainsi, en terme de zonage, il en découle que les zones doivent sensiblement correspondre à la zone d'influence des transports qui la desservent. Le réseau de transports collectifs est décrit sur la base d'un réseau de voirie schématisé qui permet de reconstituer les itinéraires de lignes, et les points de correspondances.

Les lignes de transport en commun peuvent être décrites de plusieurs façons :

- ♦ lignes intégrées dans la circulation générale : leur vitesse commerciale est celle des tronçons qu'elles empruntent ;
- ♦ lignes en site propre : leur vitesse commerciale est une caractéristique propre donnée par ligne ;
- ♦ lignes parallèles : lorsque plusieurs lignes empruntent le même itinéraire, le modèle considère que les clients qui l'empruntent bénéficient de la somme des fréquences des lignes qui circulent.

Le coût d'itinéraire généralisé comprend :

- ♦ les temps de parcours dans le véhicule ;
- ♦ le temps d'attente en station, calculé à partir de la fréquence de la ligne réelle ou parallèle, pondéré par un coefficient de pénalisation de l'attente ;
- ♦ une pénalité d'accès par ligne ;
- ♦ les temps de marche à pied intermédiaires.

Le modèle TERESE utilise une matrice de demande, généralement issue d'enquêtes origine destination réalisées sur le réseau existant en heure de pointe, ce qui permet de reconstituer de façon fine la situation actuelle. Pour tenir compte des évolutions de la demande, le modèle tient compte de la modification des générations de trafic par zone (population, emploi, scolaire...) et d'une sensibilité de la demande aux performances du réseau. Cette sensibilité se traduit par une élasticité aux temps généralisés ou par modification

des accessibilités aux opportunités (population, emploi...). Il est possible de rendre compte de phénomènes spécifiques, comme la création de parc relais, qui viennent renforcer la demande sur les origines - destinations particulières. Le modèle fournit de nombreuses données sur l'affectation du réseau futur (charges des lignes, ampleurs et position des correspondances, temps passé sur le réseau, accessibilité, courbes isochrones). Ces résultats permettent d'alimenter la base de calcul économique pour les projets d'investissement et de tester des restructurations associées de réseau.

Une des principales critiques apportées à ce modèle consiste à souligner le fait "qu'il ne prévoit pas la génération de flux courts, tels que les trajets effectués entre 12h00 et 14h00. Ceci peut alors fausser l'évaluation du nombre de trajets effectués. Toutefois, il est préférable de sous-estimer cette variable relativement volatile et très sensible à l'intervention de différents acteurs" (entretien). Le modèle TERESE spécifie bien que les horaires à prendre en compte sont les heures de pointe de 17h00-19h00, il est donc normal que les flux courts ne soient pas pris en compte.

c) Les infrastructures ferroviaires

La SNCF utilise un système d'information qui enregistre toutes les données, comptabilise le nombre de voyageurs et les recettes associées pour chaque parcours. Ce n'est qu'en 1995 que SOCRATE devient effectivement opérationnel. La SNCF a également utilisé un autre système d'information antérieur à SOCRATE, et cela pour la période avant la mise en service et pendant.

La SNCF utilise un modèle qui permet d'affecter une demande globale par mode sur un axe déterminé, afin d'estimer le trafic de passagers. Selon Setec Economie les modèles de prévision de trafic présentent un atout considérable dans la mesure où ces modèles sont intégrés à un programme d'exploitation des rames et permettent ainsi de lier l'offre de transport et la réponse de la demande de cette offre d'une façon détaillée. Le groupe de travail précise que les prévisions de trafic faites par la SNCF pourraient être renforcées si les données concernant le trafic routier étaient plus accessibles, puisque cela permettrait d'estimer mieux les trafics détournés de la route et s'affectant sur le TGV. Il est à supposer que la même réflexion pourrait être faite à la SNCF concernant l'accessibilité de ces données. Une coopération entre les différents organismes, et les différents modes (ferroviaire, autoroutier, aérien, transports collectifs) serait sans doute souhaitable et à même d'améliorer les évaluations et les prévisions.

L'évaluation : pour une définition rigoureuse des termes

Toute évaluation de projet ne pourra être pertinente que si les termes qui servent à la construire sont clairement définis. La définition de la situation de référence, de la date de mise en service ainsi que les délais d'évaluation doivent donc être clarifiés. En effet, on constate que ces termes sont parfois mal maîtrisés, et peuvent alors induire des erreurs de prévisions et d'interprétation.

a) La situation de référence

Pour évaluer une infrastructure il faut pouvoir se référer à une situation initiale qui permettra alors de rendre possible une comparaison. La situation de référence doit alors servir de base à la comparaison entre les scénarios d'aménagement répondant à un même besoin¹. Généralement le statu-quo ne constitue pas la situation la plus probable en l'absence de réalisation du projet car même en l'absence de projet, de nombreux investissements seront nécessaires ne serait-ce que pour maintenir une qualité de service raisonnable (suite aux modifications de l'environnement économique et social). Il est alors indispensable d'explicitier le scénario de référence afin d'obtenir une évaluation la plus pertinente possible².

De la définition donnée à la situation de référence dépend la pertinence des évaluations. Il est alors fondamental, pour qu'elle soit la plus juste possible, de prendre en compte différents éléments, tels que la cohérence de l'environnement économique, l'évaluation du trafic de référence, la concurrence intermodale, la tarification...

La définition de la situation de référence se met en place en amont du processus d'évaluation mais ne doit pas être considérée comme figée et immuable. Au contraire, pour être optimale, elle doit pouvoir évoluer en fonction des étapes de la mise en place de l'infrastructure. En effet, à l'instigation du projet il peut exister des incertitudes sur la réalisation du projet. Une situation de référence déterminée trop tôt ne rendrait pas compte des fluctuations possibles. Il est donc souhaitable de considérer plusieurs situations de référence.

Dans les évaluations a priori, la définition de la situation de référence reste une des étapes la plus difficile à mettre en place. De part sa fonction déterminante pour fournir une évaluation plus juste, elle fait l'objet de longs débats et son concept même est parfois mal maîtrisé : "C'est une situation de comparaison sans intervalle temporelle" ; "On ne sait pas toujours identifier la situation de référence" (entretien). Seuls quelques experts ont pu donner

¹ Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, direction des Routes, (1998), *Méthodes d'évaluation économique des investissements routier en rase campagne*, op. cit.

² Commissariat Général du Plan, (1994), *Transports : pour un meilleur choix des investissements*. op. cit. p. 28.

sans difficulté une définition à la situation de référence : "Evaluation la plus probable de ce qui se passerait en l'absence du projet et compte tenu d'hypothèses externes au secteur, c'est-à-dire prendre en compte par exemple des décisions qui sont hors champ de l'autorité qui décide".

Servant de base à la comparaison entre les évaluations a priori et les constatations, une situation de référence mal définie pourrait expliquer les écarts constatés entre les prévisions et les réalisations de trafics. En tant qu'élément fondamental à la pertinence de l'évaluation, la mise en place de la situation de référence est difficile à mettre au point, et c'est donc dans sa définition que réside la principale source d'incertitude sur la rentabilité des projets¹.

La méthodologie proposée par le ministère de l'Équipement des Transports et du Logement donne dans son annexe trois une définition et un cadrage pour la mise en place de la situation de référence :

La situation de référence sert de base à la comparaison entre des scénarios d'aménagement répondant à un même besoin. Le plus grand soin devra être apporté à sa détermination dans la mesure où elle conditionne les prévisions de trafic et les résultats économiques qui en découlent. (...) La situation de référence ne peut être décidée sans vérification de sa cohérence. La situation de référence est la situation la plus probable en l'absence du scénario d'aménagement².

Cette méthodologie propose donc que les éléments suivants soient intégrés à la situation de référence :

- ♦ coups partis (travaux effectivement démarrés),
- ♦ opération du contrat de plan en cours,
- ♦ tout projet ou mesure d'exploitation dont la probabilité de réalisation avant le projet étudié est forte et qui ne devrait pas être remis en cause par le projet étudié,
- ♦ plus généralement tout élément extérieur au projet ayant une influence notable sur ce dernier.

La définition de la situation de référence se trouve à la limite de l'enjeu technique et stratégique. Nous pouvons supposer qu'il existe différentes étapes à l'estimation de trafic qui ont des impacts différents sur la prise de décision des projets. Supposons qu'il existe plusieurs

¹ Les véritables divergences d'appréciation entre administrations, ou acteurs concernés, à propos de la rentabilité des projets, traduisent souvent un désaccord sur la situation de référence qui a été choisie. Rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux, *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, Op. cit.

² Ministère de l'Équipement des Transports et du Logement, direction des Routes, (1998), *Méthode d'évaluation des investissements routiers en rase campagne*, Annexe 3

étapes de décision (périodes ex ante) : $d_1, d_2, \dots, d_n, \dots$, la décision (et donc le projet) devenant de plus en plus irréversible au fil du temps (la décision N est alors plus irréversible que la décision 1). Nous admettons qu'à chaque étape de l'évaluation, les estimations peuvent être recalées et affinées. La question est de savoir si ces évolutions sont légitimes, et varient en fonction de données nouvelles et d'amélioration de l'information, ou si ces modifications n'évoluent qu'en fonction du moment de la décision qui doit être prise.

Le schéma 1 ci-dessous, montre les différentes étapes de l'évaluation.

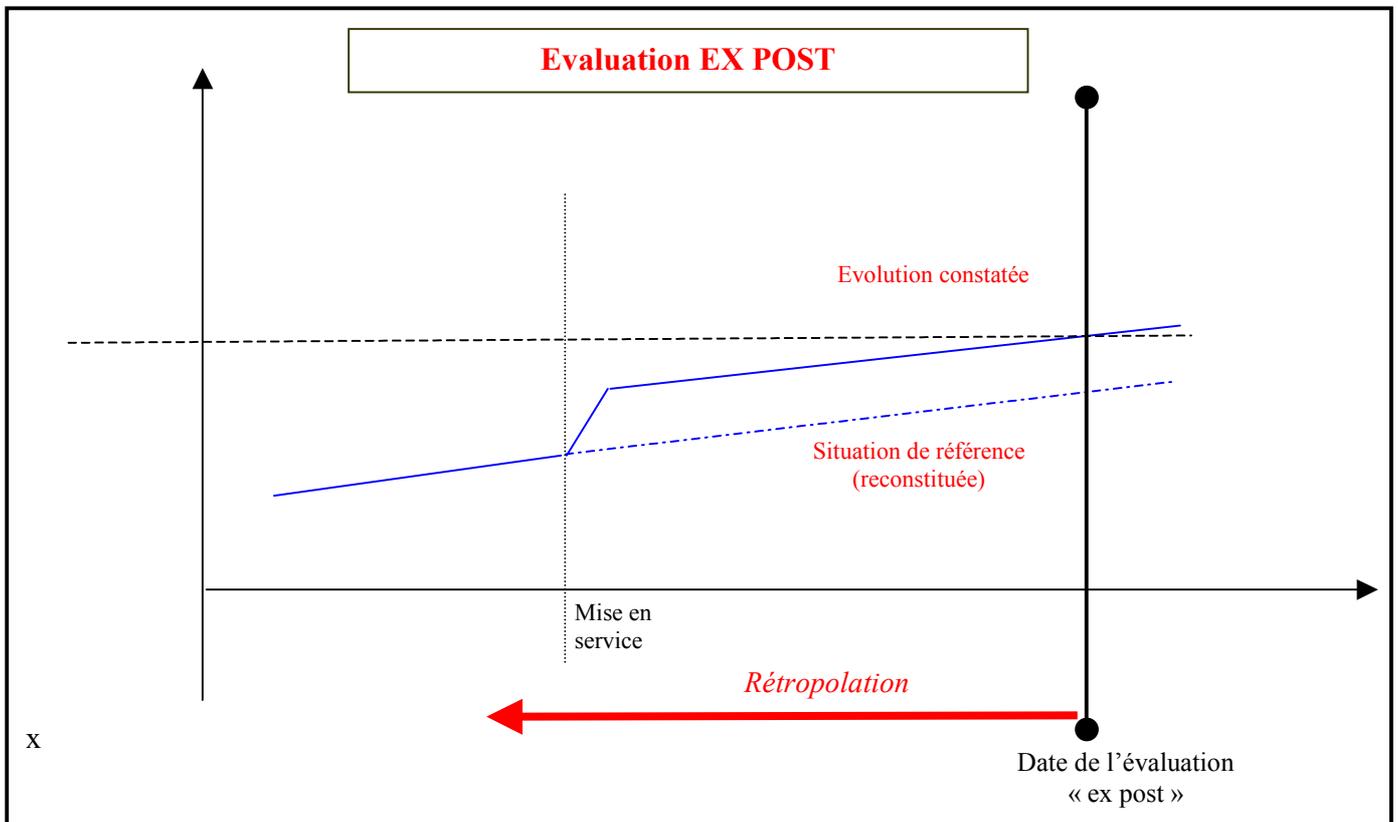
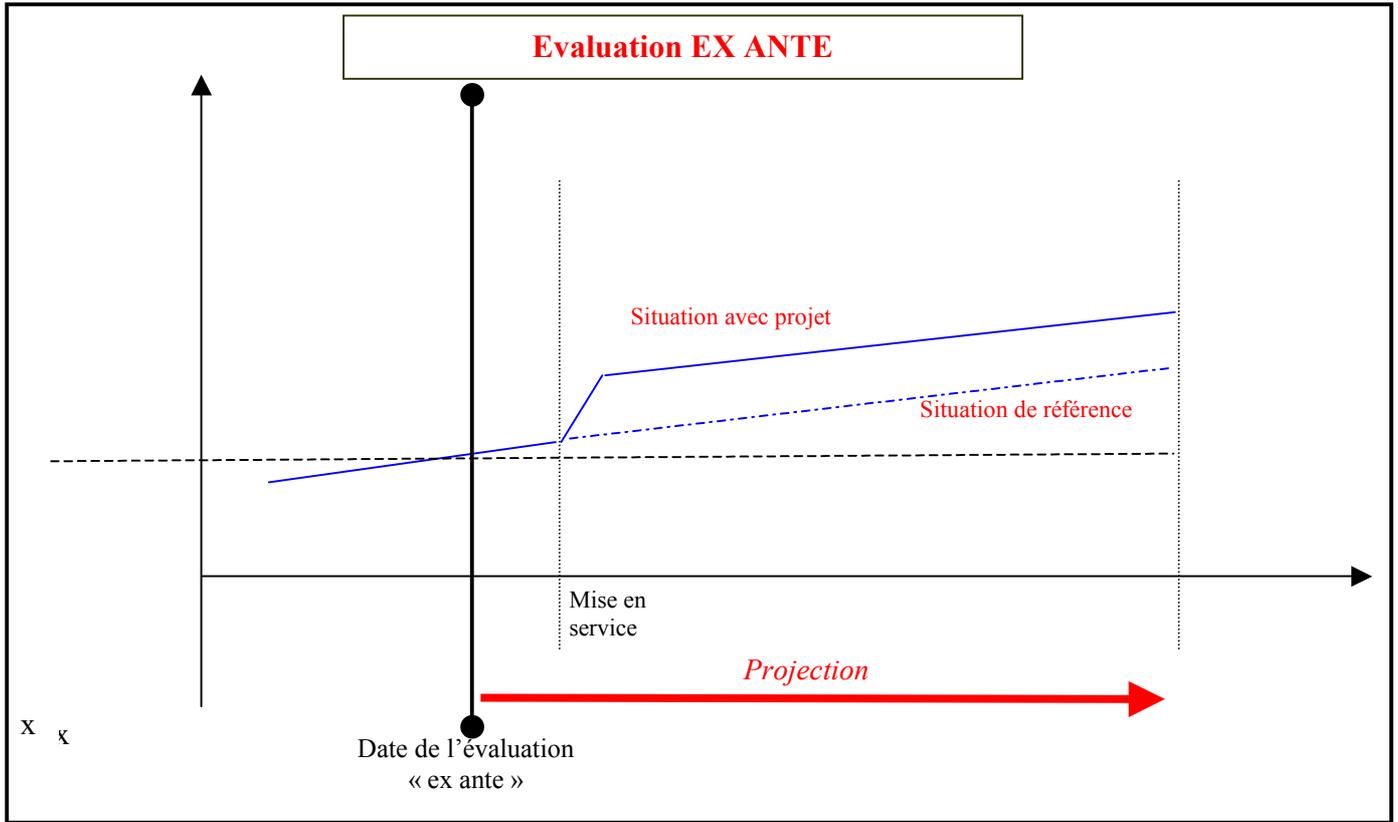
Pour l'évaluation « ex ante », des hypothèses sont prises sur l'évolution des trafics. En l'absence de réalisation de l'infrastructure, on estime que le trafic suivra une croissance liée à des facteurs exogènes au projet (croissance, mobilité, démographie, ...). L'ensemble de la prévision obtenue constitue alors la situation de référence. L'écart entre la situation avec projet et la référence constitue la base d'évaluation du projet.

Pour l'évaluation « ex post », on dispose de l'état réel des trafics que l'on peut comparer à une situation de référence reconstituée. La situation de référence doit être reconstituée à la lumière de l'évolution constatée des facteurs exogènes en fonction des phénomènes réellement survenus au cours de la période (ceux qui n'avaient pas été anticipés, tels que les phénomènes économiques majeurs : récession, guerre...).

Lors de la prévision de trafic, le trafic estimé pour la date de mise en service est de x . Le trafic effectivement observé est supérieur aux prévisions. Notre propos ici est de nous interroger sur la prévision de trafic à la date de mise en service, qui nous le verrons, est difficile à mettre en place dans les cas de phasages notamment. Ce que nous admettons c'est que les prévisions s'affinent au fur et à mesure que l'on se rapproche de la date de mise en service. Cela est dû à une meilleure connaissance de l'environnement et une meilleure maîtrise des pratiques de déplacements¹. Si nous admettons qu'en période D_1 (1ère étape de la décision), le projet se trouve encore dans un stade "incertain", et qu'il est encore réversible, des estimations qui ne seraient pas "intéressantes" du point de vue des trafics, risqueraient de faire échouer le projet. En D_1 , les estimations ont donc tout "intérêt" à donner une image positive et surtout "rentable" du projet pour éviter qu'il soit rapidement avorté. Plus la période de mise en service se rapproche, plus le projet devient irréversible. En D_n les estimations peuvent alors être revues à la baisse, sans risquer de remettre en cause le projet.

¹ Nous considérons ici un cas simple de croissance du trafic. Les perturbations de trafics qui peuvent exister lors des travaux de réalisation ne sont pas pris en compte.

Schéma 1 : Situations de référence et avec projet selon la date d'évaluation



Nous voudrions montrer qu'il peut y avoir une tendance à jouer sur les données de trafics: en D1, sur estimer les trafics afin qu'il soit accepté et adopté, puis en D_n revoir les données à la baisse.

b) La date de mise en service

Un des principaux problèmes rencontrés dans l'élaboration des bilans LOTI est de définir de manière claire la date de mise en service de l'infrastructure dans la mesure où l'infrastructure se met en place par phases (ou par tronçon). Sachant que la loi impose de présenter le bilan au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en service des infrastructures, quelle est la date de mise en service à considérer pour chacune des phases? L'incertitude qu'il peut exister sur les évaluations de trafics est renforcée par l'incertitude de la date de mise en service à prendre en compte.

Concernant les infrastructures routières et autoroutières, le SETRA propose qu'en cas de phasage, la période de trois à cinq ans à prendre en compte doit prendre effet à partir de la mise en service de la dernière tranche du projet, sans tenir compte des ouvrages éventuellement différés (échangeur, voies supplémentaires...).

Pour contourner la difficulté de la question de la date de mise en service, ne serait-il pas plus judicieux de mettre en place des évaluations partielles, au fur et à mesure de l'évolution de l'infrastructure et de mettre en place en période finale un bilan consolidé ? La question reste ouverte, mais, la plupart des personnes interrogées s'accorde sur le fait qu'une évaluation figée n'est pas pertinente, et lui préfère une évaluation par étape.

c) Les délais

Est-il encore crédible d'appliquer la même loi quelle que soit la dimension de l'infrastructure ? Peut-on concevoir que les effets puissent être pleinement appréhendés après trois ou cinq ans de mise en service? Concernant la question des délais d'études, doit-on appliquer la loi de façon homogène à tout type d'infrastructure et alors livrer le bilan après trois ou cinq de mise en service, ou au contraire doit-on tenir compte des spécificités de chacune ? Auquel cas, comment définir ces spécificités ?

Si dans le milieu urbain les effets peuvent se faire ressentir après une période de mise en service de trois ans, il reste que pour les infrastructures autoroutières et ferroviaires l'exercice est plus délicat. Les délais de "livraison" du bilan sont-ils adaptés pour comprendre tous les rouages et les conséquences de la mise en service de l'infrastructure ? L'évaluation a posteriori est-elle réalisée à la bonne date pour pouvoir analyser tous les impacts ? Même si l'on admet

que les bilans perdent de leur intérêt s'ils sont trop longs à émerger, car l'environnement se modifie rapidement et que les conclusions deviennent obsolètes et perdent de leur sens et de leur pertinence, la question mérite d'être posée. Tandis que s'ils sont évalués trop tôt, les impacts ne peuvent être identifiés.

Concernant les projets autoroutiers, si on considère l'aspect socio-économique, un délai de cinq ans pour les évaluations paraît bien trop court pour être pertinent. De même, une période de cinq ans pour évaluer les effets induits ainsi que toutes les questions se rapportant aux localisations des activités ne semble pas représentatif statistiquement. En effet, les effets structurants ne peuvent être évalués dans le court terme. Pour pallier le problème, ne serait-il pas souhaitable de procéder à des bilans intermédiaires (un bilan immédiatement après la mise en service, puis un autre après 7-8 ans). Au niveau des trafics cependant, une évaluation à trois ans paraît être pertinente et significative. En effet, l'information a eu le temps d'intégrer parfaitement la création de l'infrastructure. Ainsi, à partir de trois ans, la vitesse de croisière a été atteinte. Cependant, il faudra tenir compte que les trafics évoluent aussi en fonction des effets structurants, difficiles à mesurer. On constate alors qu'il existe un effet d'offre qui se manifeste au bout de trois ans. Ensuite, la croissance évolue encore, mais la question est de savoir si cette évolution est imputable à l'infrastructure elle-même, ou simplement à l'évolution de la mobilité.

Concernant les projets ferroviaires faire un bilan trois à cinq ans après la mise en service du projet est trop court pour pouvoir évaluer tous les effets socio-économiques et environnementaux. Si l'on considère le seul aspect trafics, les évaluations à trois ou cinq ans peuvent fournir des informations intéressantes et exploitables. Ne faudrait-il pas être plus méthodique et procéder en deux étapes pour pouvoir observer des éventuels bouleversements et les effets réels sur l'activité. Les résultats pourraient être plus probants si l'on procédait à une évaluation en continue.

Concernant les infrastructures urbaines, la période requise dans la LOTI pour procéder aux évaluations socio-économique et environnementale semble être une date butoir pertinente dans la mesure où, dans le domaine de l'urbain, les schémas ne se modifient que très peu après trois ans de mise en service. Concernant les trafics, une évaluation à cinq ans risque d'être une période trop longue, car le rythme de croisière est atteint au bout de trois ans, alors que si l'on prend en compte les effets sur l'urbanisme, une période de cinq ans est un minimum. "On peut lire les effets deux à trois ans après la mise en service, mais après cinq ans, il est plus dur de distinguer les effets liés au tramway" (entretien).

Effectuer le bilan cinq ans après la mise en service de l'infrastructure semble être une date pertinente pour évaluer les effets sur les trafics. On peut néanmoins s'interroger sur la

possibilité de réaliser le bilan une fois le trafic stabilisé, c'est-à-dire à la maturité du projet. Ne serait-il pas plus significatif de faire un bilan sur la durée de vie de l'infrastructure, et cela surtout en ce qui concerne les autoroutes pour lesquelles il peut exister d'importantes restructurations ou de fortes volontés politiques, qui, au fil du temps, vont radicalement transformer l'accès, la croissance et donc le schéma global ?

"Il serait préférable d'évaluer les tendances des évolutions avant-après, et de comparer ces tendances plutôt que de définir une unité temporelle qui a peu de sens" (entretien).

"La date de l'exécution des bilans devrait dépendre de l'infrastructure considérée. Par exemple pour une infrastructure telle que le Canal Rhin – Rhône qui est faite pour durer des centaines d'années, il semble évident qu'une évaluation à cinq ans n'est absolument pas significative et ne peut être à même d'intégrer tous les effets s'y rapportant" (entretien).

Nous l'avons vu, le problème est de définir un délai optimal pour chaque infrastructure en fonction de leurs spécificités. Ce délai optimal pourrait se décomposer en deux observations: un délai de trois ans concernant les trafics pourrait être suffisant quelle que soit l'infrastructure, et un observatoire à plus long terme qui rendrait compte non seulement des effets structurants, mais aussi des évolutions économiques et sociales. En la matière, les avis sont partagés et contradictoires. Pour certains, il est impératif de faire le bilan le plus rapidement possible afin d'identifier les corrélations les plus justes qu'il peut exister entre un événement et un autre, car au fil du temps l'exercice devient de plus en plus délicat, et il est difficile d'attribuer tels effets à tel événement. Pour d'autres, il est impossible, dans les délais, de fournir une explication pertinente aux différents effets "et il faut laisser les choses se mettre en place" (entretien).

1.1.2. Les volets socio-économiques et environnementaux des bilans

Si les transports sont un champ d'application privilégié de la théorie économique, le calcul économique constitue le mode indispensable, tout du moins prioritaire d'évaluation des projets de transports; la monétarisation des coûts et des avantages permettant ainsi de mieux rationaliser les investissements et donc de comparer diverses options. Cependant, il y a deux domaines qui semblent être réfractaires à ce type d'analyse : celui du développement économique et social, et celui de l'environnement, à l'exception néanmoins des questions relatives à la pollution de l'air et au bruit qui font aujourd'hui l'objet d'un système de monétarisation.

Comment sont organisés les documents pour chacun des bilans étudiés ? Quel type d'analyse est proposée ? et sur quelle problématique de départ celle-ci s'appuie-t-elle ? Le caractère spécifique des volets socio-économiques et environnementaux des bilans étudiés explique qu'ils aient été analysés séparément.

Le volet socio-économique

On traitera successivement du bilan socio-économique de l'A49 et du TGV Atlantique. La ligne A du tramway de Strasbourg n'ayant pas fait l'objet d'études socio-économiques, l'analyse se limitera à quelques commentaires.

a) L'Autoroute Grenoble-Valence : la méthode " catalogue "

Il est à noter tout d'abord que les indicateurs socio-économiques retenus ainsi que le plan général de ce rapport reprennent les propositions du guide de recommandations du SETRA. L'ambition du bilan socio-économique de l'A49 est de "mettre en évidence les changements survenus dans la situation socio-économique depuis 1986, et de distinguer ceux qui sont liés à la réalisation de l'ouvrage et ceux qui sont liés à la dynamique naturelle du site et déjà observables en 1991, date de la mise en service"¹. Le principe général est donc celui d'une comparaison entre la situation avant la réalisation de l'ouvrage et celle observée après la mise en service.

Après un rappel concernant le cadre de l'étude, la méthodologie, l'historique du projet de l'A49 et la présentation de l'économie régionale, le bilan aborde trois points :

- ♦ les retombées économiques du chantier et les effets d'emprise de l'A49 ;
- ♦ les effets de l'autoroute sur l'activité économique (services, commerces, activités industrielles, agricoles, tourisme, etc.), sur la localisation et le comportement des personnes et sur les politiques de développement local ;
- ♦ les limites de l'analyse.

L'objectif ambitieux de ce travail s'est heurté néanmoins à certaines difficultés méthodologiques qui en limitent sa portée et son caractère analytique.

La première difficulté est liée au nombre d'indicateurs retenus. Elle amène un certain nombre d'interrogations : la prise en compte d'un nombre trop important d'indicateurs d'analyse n'entraîne-t-elle pas une dispersion et ne nuit-elle pas à la qualité et à

¹ CETE de Lyon, *Bilan de l'autoroute A49 Grenoble-Valence*, tome 1, volet socio-économique, 1996, p. 8.

l'approfondissement de l'analyse ? De plus, est-on réellement capable de faire le lien entre les effets de l'autoroute et les évolutions statistiques ? Ces indicateurs concernant entre autres l'emploi, l'évolution démographique, les structures agricoles, etc., renvoient à des approches statistiques et quantitatives. Mais est-on toujours sûr de pouvoir affirmer, par exemple, que la baisse du nombre d'exploitants agricoles est liée à l'emprise foncière de l'autoroute ? ou alors que l'augmentation des loyers est liée à la présence d'un échangeur à proximité ? On peut rester sceptique quant aux relations de causalité entre autoroute et développement local. Par ailleurs, le dernier point de l'étude consacré aux limites de l'analyse montre bien l'embarras du CETE de Lyon à formuler des conclusions trop hâtives puisqu'il nous dit : "La qualité des résultats du bilan, tels que présentés ci-avant, est tributaire de la disponibilité d'un certain nombre de données et de la capacité à les mettre en correspondance"¹.

Ce problème relatif aux indicateurs à prendre en compte est important et a été soulevé par un certain nombre de nos interlocuteurs : "A l'avenir, il serait bien de s'intéresser de façon approfondie à quelques paramètres seulement. Ce serait moins ambitieux, mais plus précis" (entretien), ou encore "Il faut être méfiant à l'égard des indicateurs qui servent à l'évaluation. [...] Il serait plus judicieux de distinguer deux types de variables : des variables descriptives qui permettent de planter le décor, et des variables explicatives" (entretien).

Ces remarques nous amènent donc à discuter de la méthode d'évaluation proposée par les services de l'Équipement. Cette méthode propose d'emblée un plan général du rapport et les indicateurs d'analyse à prendre en compte dans l'analyse socio-économique². Cependant, à trop vouloir respecter des cadres et appliquer des grilles d'analyse toutes faites, ne finit-on pas par oublier les spécificités des territoires et des projets ? Le champ du social et du développement économique se prêtent-ils réellement à des approches quantitatives et standards ?

La deuxième difficulté est liée à l'absence d'une problématique de départ. Si le bilan socio-économique de l'A49 repose sur un objectif clair : étudier une situation avant et une situation après, rien n'est dit en revanche sur les questionnements de départ. Que cherche-t-on réellement à mettre en avant ? Le CETE de Lyon affiche pour l'A49 un principe général, une ambition, mais pas un ensemble de questionnements pouvant orienter la démarche vers des points spécifiques d'analyse. A titre d'exemple, ceux-ci pourraient concerner l'influence de l'autoroute sur les mouvements de population, ou encore les effets sur le commerce de proximité et le développement industriel.

¹ *Ibid.*, p. 99.

² Voir en annexe le plan proposé par le SETRA en 1988 dans son guide de recommandations (*op. cit.*), plan repris par le CETE de Lyon, et approfondi en 1998 dans la circulaire sur les projets routiers en rase campagne (*op. cit.*).

Il faut de plus bien distinguer les effets directs de l'autoroute sur un territoire de ses effets indirects, c'est-à-dire ceux anticipés par les collectivités locales. Celles-ci en effet, en créant des zones d'activités près des échangeurs souhaitent proposer des conditions favorables pour l'accueil des entreprises : "Sans l'autoroute, les zones d'activités ne se seraient pas créées. L'autoroute A49 a permis qu'elles existent" (entretien). Les collectivités locales prennent cependant un risque, celui de voir leurs zones d'activités rester vides.

A ce sujet, le bilan socio-économique de l'A49 est très explicite :

Zones d'échanges entre l'ouvrage et le pays qu'ils desservent, les échangeurs et leur environnement proche sont souvent censés posséder toutes les vertus pour attirer ce que chaque pays désire le plus aujourd'hui, à savoir des entreprises. [...] La vallée de l'Isère n'a pas failli à cette règle et des zones d'activités [...] ont été organisées simultanément à l'A49 [...]. Les résultats actuels de cette politique semblent témoigner d'une surestimation évidente, et le remplissage des zones nouvellement créées est faible, voire nul. Mais ces propos doivent être fortement nuancés en raison des difficultés économiques de la période actuelle et du caractère très récent de ces réalisations¹.

En 1999, huit ans après la mise en service de l'A49 ces propos sont toujours d'actualité comme en témoigne cet entretien : "On ne pourrait se passer de cette autoroute, il la fallait. En 1995, il y a eu le dépôt de bilan de la SEM avec un plan de redressement. Des investissements très onéreux avaient été faits par la précédente municipalité pour l'acquisition de terrains et pour leur aménagement. Cela a coûté une fortune. Les terrains ont été achetés 60F le m², ils nous reviennent aujourd'hui à 160F le m², mais nous les vendons 55F le m² (prix d'annonce), et bien souvent cela descend à 40-42F le m²". Ce qui paraît intéressant à étudier dans ce cadre, ce n'est pas l'effet de l'autoroute sur le développement, mais l'effet du discours politique et l'instrumentalisation de l'autoroute pour promouvoir des projets de développement local².

La troisième difficulté est relative aux données et aux statistiques : comment obtenir des statistiques récentes coïncidant avec la période d'étude ? Le CETE de Lyon le souligne au tout début de son analyse : "La démarche mise en œuvre a dû s'affranchir des difficultés liées à la disponibilité des informations. [...] D'une part les phénomènes socio-économiques font l'objet de statistiques et de mesures diverses selon des périodes différentes [...]. D'autre part diverses informations ne relèvent pas de sources quantitatives, mais renvoient plutôt à des processus, à des phénomènes appréciables essentiellement de manière qualitative [...]"³.

¹ CETE de Lyon, *op. cit.*, p. 74.

² La circulaire d'octobre 1998 relative à l'évaluation des projets routiers en rase campagne, propose qu'une analyse relative à la stratégie des acteurs et aux actions menées en lien avec l'autoroute soit effectuée dans le volet socio-économique des bilans.

³ CETE de Lyon, *op. cit.*, p. 8.

Le problème est celui des dates des documents statistiques. Par exemple, celles relatives au Recensement Général des Populations ou Recensement Général de l'Agriculture sont antérieures à 1991. Il semble difficile dans ces conditions de pouvoir comparer des situations avec les mêmes données statistiques. Cette situation a donc nécessité un recours à d'autres indicateurs pour analyser la dynamique démographique : comme par exemple l'évolution du nombre de permis de construire ou du nombre d'enfants scolarisés par commune. Cette situation entraîne généralement une surcharge de travail pour un résultat qui n'est pas forcément très convaincant.

Il ressort de cette analyse, mais aussi des entretiens effectués, qu'un bilan socio-économique mieux ciblé, traitant de quelques points, mais plus en profondeur, serait mieux apprécié. Pour un bilan socio-économique plus ciblé, il peut être intéressant de mettre l'accent sur les éléments suivants :

- ♦ définir une problématique permettant de répondre à la question : que cherche-t-on à vérifier ou à démontrer ?
- ♦ définir une typologie des effets :
 - les effets directs de l'autoroute (ex : les modifications de la répartition démographique sur un territoire) ;
 - les effets induits provoqués par une tierce personne comme une collectivité locale (ex : création d'une zone d'activités) ; dans ce cas, l'autoroute est-elle réellement le support potentiel d'un développement durable ?
 - les effets ponctuels comme par exemple ceux liés au chantier, à la construction de l'autoroute et à son exploitation ;
- ♦ définir un ou deux indicateurs pour chacun de ces effets devant faire l'objet d'une analyse approfondie.

Il peut être intéressant de distinguer les effets ponctuels liés au chantier des effets s'inscrivant dans la durée comme la création d'emplois ou d'activités.

b) Le T.G.V. Atlantique : la méthode rattrapage

Pour le TGV Atlantique, la situation est un peu différente. Il n'y a pas eu d'études spécifiques engagées dans le cadre du bilan socio-économique. Aucun budget n'a été prévu pour ce volet. C'est pourquoi, la direction des Transports Terrestres du ministère de l'Équipement (DTT) a souhaité que soient intégrées à ce volet trois études déjà réalisées et concernant directement le TGV Atlantique :

- une étude sur la mobilité réalisée par le Laboratoire d'Economie des Transports de Lyon et par le service Economie et Statistique (SES) de la direction des Affaires Economiques et Internationale du ministère de l'Equipeement, et financée par cette dernière ;
- deux études réalisées sur deux villes desservies par le TGV : Nantes et Le Mans ; ces études ont été financées par la DATAR, la DTT et l'OEST (actuellement SES) et réalisées respectivement par le CETE de l'Ouest et par un groupe de recherche de l'université du Maine. Les financeurs ont en quelque sorte anticipé les études du bilan socio-économique du TGV Atlantique.

Contrairement au secteur des autoroutes où la méthode d'évaluation dans le domaine socio-économique est très cadrée, dans le secteur du ferroviaire aucune méthode n'a été réalisée donnant des points de repères pour l'analyse. En l'absence d'un tel document, les études sur lesquelles s'est appuyé le bilan du TGV Atlantique sont plus restrictives, tant du point de vue du champ géographique concerné que des thématiques abordées. Etudier l'impact socio-économique du TGV sur l'ensemble des communes traversées n'aurait sans doute pas été d'un grand intérêt ; les gares TGV étant situées uniquement dans les pôles urbains importants (ou à proximité de ceux-ci). Dans ces études, trois points d'analyse ont été privilégiés : l'impact sur le cadre urbain (requalification des espaces urbains, constructions de logements ou de bureaux), l'impact sur les activités, notamment de service et de commerce, l'impact sur l'emploi.

Ce travail très ciblé est d'autant plus intéressant qu'il ne cherche pas à s'appuyer sur une multitude de critères, mais plutôt à poser des questions de départ et à tenter d'y répondre. Il est à noter que l'étude réalisée sur Nantes présente un caractère plus descriptif que celui effectué sur la ville du Mans. Dans les deux cas, le TGV apparaît davantage comme un élément favorable au développement mais pas comme un vecteur du développement. Ce sont les collectivités locales qui ont saisi à travers le TGV l'opportunité de réorganiser la ville et de créer une dynamique autour de celle-ci ; dynamique qui n'a pas forcément atteint les espérances.

Ces études font en quelque sorte la démonstration qu'une analyse plus fine sur un espace géographique plus restreint apporte incontestablement des résultats plus fiables et plus intéressants. Pour chacune de ces études, des indicateurs d'analyse précis correspondant aux objectifs de départ ont été choisis. Les thématiques abordées sont mises en relation avec le contexte politique local, et l'impact de celui-ci sur l'aménagement de la ville est bien mis en avant. Ce travail fait également la démonstration qu'en définissant une problématique précise

d'étude dès le départ, il est plus aisé ensuite de cibler quelques indicateurs pertinents à étudier. On évite ainsi le côté "catalogue" critiqué dans les bilans socio-économiques des autoroutes.

c) La ligne A du tramway de Strasbourg : la méthode "au fil de l'eau"

Le bilan LOTI étant en cours de réalisation, on se limitera ici à quelques commentaires.

Si un certain nombre d'études a été réalisé par l'observatoire des effets du tramway (Agence d'Urbanisme et de Développement de l'Agglomération Strasbourgeoise), il faut noter que les impacts économique et environnemental de la ligne A du tramway sur l'agglomération de Strasbourg sont en partie les parents pauvres de ces investigations¹. En partie, parce que certaines études réalisées par l'observatoire des effets du tramway pourraient être intégrées dans un bilan dit socio-économique. Ces études ont été particulièrement bien synthétisées dans la revue de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise, *Dimension Villes*, qui en donne les principaux résultats. Il faut noter que ces documents en quatre pages ont été diffusés auprès d'un cercle d'acteurs élargi aux sphères institutionnelles et administratives de l'agglomération.

Si aucun bilan socio-économique n'a été formalisé tel que le prévoit l'article 14 de la LOTI, certaines études réalisées par l'observatoire apportent des éléments intéressants pour une analyse socio-économique des effets du tramway de Strasbourg.

La première de ces études que l'on peut évoquer a été réalisée en 1998 et porte sur la mobilité des habitants dans la région strasbourgeoise². Ce travail s'appuie sur l'enquête ménage réalisée en 1997, résultats comparés à ceux obtenus en 1988. Cette enquête montre que "la politique de déplacements semble avoir eu des impacts sur les comportements de mobilité"³. Plus intéressante pour notre propos est l'analyse concernant les évolutions de déplacements selon les statuts des personnes. La relation est ici faite entre le statut social ou professionnel des personnes et le choix du mode de transport. On peut noter que les personnes utilisant le moins les transports collectifs sont celles travaillant à temps complet ainsi que les retraités.

Une autre étude s'est intéressée à l'effet du tramway sur le cadre de vie : la construction du tramway s'est accompagnée, d'une part, d'un nouveau plan de circulation et, d'autre part, de

¹ Les orientations de travail de l'observatoire définies dans le cahier des charges de la CUS sont au nombre de quatre : 1) les transports collectifs urbains (moyens des transports publics et usages de ceux-ci) ; 2) les autres modes de transports ; 3) la transformation de l'espace public et les évolutions du cadre de vie ; 4) les fonctions urbaines (marché du logement, fonction commerciale, suivi de la population résidente).

² Pour une synthèse de cette étude, nous renvoyons au fascicule diffusé par l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (ADEUS), "La mobilité des habitants dans la région strasbourgeoise, 1988-1997 : arrêts sur images", *Dimension Villes*, n°21, sept. 1998, 8 p.

³ *Ibid.*, p. 1.

la recomposition d'espaces publics, mais aussi d'espaces privés (ravalements de façades). Ces changements de l'environnement urbain expliquent la réalisation de deux enquêtes permettant de mieux cerner les évolutions de la perception de la ville¹.

Si l'accent a été mis sur l'évolution des comportements, des perceptions, des pratiques, voire sur les usagers des transports en commun et donc sur le caractère sociologique et démographique, le volet économique a été abordé de façon très limitée à travers une analyse des répercussions du tramway sur les loyers du parc privé de logements. Cette question a été particulièrement bien suivie par l'Agence d'urbanisme qui, depuis 1990, mène une enquête chaque année. En 1995, l'accent été mis sur la relation entre desserte en transports en commun et évolution du prix des loyers. Ce sont surtout les logements de petite taille et situés dans les zones très bien desservies qui bénéficient de la hausse des prix la plus importante, alors que les prix des logements de plus grande taille semblent insensibles à la qualité de desserte en transports en commun². "Mais globalement, le fait d'être bien desservi compense l'éloignement au centre et agit sur l'évolution des loyers"¹.

Si ce volet constitue un point important directement observable, il aurait été intéressant qu'il soit complété par une analyse des effets du tramway sur les activités commerciales et de services. En effet, les commerçants subissent de plein fouet les effets du tramway, tout d'abord au moment de la construction du tramway, et ensuite avec l'évolution des comportements des usagers des transports collectifs. Ce volet a pourtant fortement sensibilisé la collectivité publique tant d'un point de vue politique que d'un point de vue économique.

- Tout d'abord d'un point de vue politique, parce que les commerçants soutenus par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg étaient au début des années 1990 fortement opposés au tramway pour deux raisons essentielles. Premièrement parce que le tramway prend une part importante de voirie au détriment de la voiture personnelle et entraîne une réduction des places de stationnement (le problème étant l'éloignement des voitures du centre-ville). Deuxièmement, parce que la période des travaux constitue une période pénalisante au niveau de leur chiffre d'affaires.

Les relations conflictuelles entre les commerçants et la municipalité de Strasbourg ont donc caractérisé le premier mandat de Madame Catherine Trautman. Au clivage droite gauche, se sont ajoutés les clivages Val - tram et CCI (commerçants) - municipalité.

¹ Agence de Développement et d'Urbanisme et de l'Agglomération Strasbourgeoise, observatoire des effets du tramway, "Modes de déplacements et cadre de vie depuis 1990", *Dimension Villes*, Les Notes, n°T-01, sept. 1996, 4 p.

² Voir Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, observatoire des effets du tramway, "Quelles répercussions sur les loyers du parc privé de logements ?", *Dimension Villes*, Les Notes, mars 1997, n°T-02, 4 p.

A droite, on trouvait les partisans du VAL, dont la CCI et les commerçants et à gauche les partisans du tram (municipalité de Strasbourg). La CCI reprochait à la municipalité le manque d'études d'impact sérieuses sur l'économie et le commerce. Si la relation s'est fortement améliorée depuis le second mandat de la municipalité socialiste, l'analyse des effets du tram sur le commerce constitue toujours un double enjeu, politique et économique.

- Ensuite d'un point de vue économique, parce que le maintien des commerces en centre ville est un élément essentiel de la dynamique urbaine, et parce que la question de la baisse du chiffre d'affaires et la fermeture des pas de porte sont les éléments négatifs visibles des effets du tramway, notamment de sa construction.

Si durant la construction de la ligne A du tramway de Strasbourg, beaucoup d'enseignes commerciales ont changé, la ville de Strasbourg s'est vue obligée de débloquer aux commerçants la somme de seize millions de francs d'indemnités contre les six millions prévus. Les commerces se sont restructurés et leur répartition géographique a été modifiée. Les magasins situés le long de la ligne du tramway ont été obligés de s'adapter à la clientèle dont le pouvoir d'achat a diminué. De fait, les enseignes ont elles aussi diminué de qualité et ont bien souvent changé de propriétaire. Les magasins de haut gamme se sont délocalisés à proximité des secteurs résidentiels, là où il y a de la place pour la voiture.

Si cette reconfiguration commerciale de la ville s'est faite au détriment de certains commerçants qui ont été obligés de vendre leur fonds de commerce, la dynamique commerciale quant à elle n'a pas fléchi comme le témoignent ces entretiens : "Les chiffres d'affaires de la ville de Strasbourg sont plus élevés que dans le reste de la France. Strasbourg est une ville riche, et l'Alsace est une région riche. Il y a des grands groupes nationaux qui ont des velléités sur Strasbourg". "Beaucoup de commerçants n'ont pas pu ou pas voulu s'adapter à la clientèle. Mais celui qui sait observer les nouvelles clientèles ne fait pas baisser son chiffre d'affaires".

Or, pour l'observatoire des effets du tramway, tout comme pour la municipalité de Strasbourg, la question de l'évolution du commerce depuis la réalisation du tramway constitue un enjeu. Elle constitue un point noir puisqu'un des éléments clés pouvant permettre d'analyser l'évolution économique des commerces est inaccessible : c'est le chiffre d'affaires des commerçants. Comment concilier deux types d'analyses : commerciale et urbanistique ? Une solution pour appréhender cette question de l'effet du tramway sur les commerces consiste à

¹ *Ibid.*, p. 3.

prendre un autre critère d'analyse, celui de l'évolution des pas de porte. Mais les résultats de ce travail n'ont pas encore vu le jour. Ce type d'analyse ne peut être menée correctement, semble-t-il, sans un partenariat étroit avec la Chambre de Commerce et d'Industrie qui maîtrise une part importante de l'information.

Au regard de ces trois exemples, s'il ne semble pas y avoir de règles communes d'évaluation. Un certain nombre d'éléments peuvent ici être soulignés : l'évaluation "catalogue" qui s'intéresse à tous les secteurs d'activités tente d'apporter une vision exhaustive des évolutions socio-économiques. Mais elle se trouve confrontée à deux questions auxquelles il semble difficile d'apporter des réponses certaines : quelle est la part qui revient au contexte local et national dans l'évolution économique et sociale ? et quelle est la part qui revient à l'infrastructure de transports ? Un travail plus ciblé, dont les objectifs de départ sont bien délimités, apporte une analyse plus approfondie, voire plus fiable. A la méthode "catalogue" pourrait se substituer la méthode d'évaluation thématique de suivi, telle qu'elle est préconisée dans le secteur des transports collectifs en site propre.

Le volet environnemental

D'une manière générale, la réalisation d'une infrastructure de transport crée inévitablement une rupture dans le paysage et dans le mode de fonctionnement de l'écosystème. Ceci explique que l'analyse environnementale s'attache essentiellement à montrer les effets de l'infrastructure (autoroutes, TGV) sur la faune, la flore, le paysage, le patrimoine, le bruit, la pollution et d'une manière générale sur l'écosystème. Que ce soit pour l'A49 ou le TGV Atlantique, le bilan fait non seulement le point sur l'ensemble de ces éléments, mais s'attache également à souligner si les engagements du maître d'ouvrage de la construction (AREA pour l'A49 et SNCF pour le TGV Atlantique) ont été respectés. Dans les deux cas, le document est un document descriptif traitant de la situation initiale et de la situation postérieure à l'infrastructure. Difficile dans ce cas d'échapper au caractère "catalogue du bilan". En effet, on ne se situe pas dans le cadre d'une analyse explicative et de compréhension des phénomènes sociaux ou économiques, mais plutôt dans le cadre d'une constatation.

Seuls le TGV Atlantique et l'autoroute A49 ont fait l'objet d'une étude environnementale dans le cadre du bilan LOTI. Si les thématiques d'études se rejoignent pour ces deux infrastructures, on peut noter l'étude très détaillée menée par le CETE de Lyon. Celle-ci réalisée entre 1994 et 1996 a pu bénéficier de données fiables compte-tenu du suivi effectué par le CETE entre 1991 et 1995, ce qui n'est pas le cas pour l'étude environnementale réalisée par la SNCF qui a été réalisée en 1990 soit un an après la mise en service du TGV, ce qui semble un peu tôt.

Les bilans environnementaux sont dès lors davantage des constats que des évaluations. Il s'agit plus de vérifier le respect des engagements du maître d'ouvrage que de souligner les impacts réels de l'ouvrage au bout d'un certain temps.

* * *

L'analyse relative aux méthodes d'évaluation ex-post nous amène à faire un certain nombre de remarques.

La première de ces remarques porte sur les délais de réalisation des bilans imposés par l'article 14 de la LOTI et son décret d'application, et sur les délais de production des bilans. Il est dit que les bilans doivent être réalisés trois ans après la mise en service de l'infrastructure et au plus tard cinq ans. La question des délais peut être abordée de deux façons différentes : du point de vue des décideurs administratifs et du point de vue de ceux qui réalisent ces bilans.

Concernant les décideurs administratifs, on peut noter que jusqu'en 1999, très peu de bilans ont vu le jour : trois dans le secteur des autoroutes, un dans le secteur ferroviaire et un dans le secteur des transports collectifs. On peut dire qu'en l'espace de quinze ans (1984-1999), cinq bilans LOTI ont été réalisés, mais aucun d'entre eux n'a encore été confronté à l'ensemble de la procédure puisqu'ils n'ont pas fait l'objet d'une diffusion au public ou d'une publicité. Comment interpréter cette situation ? Plusieurs explications peuvent être avancées :

- ♦ les bilans LOTI ne sont pas considérés comme des priorités ;
- ♦ aucun autre projet ne s'est trouvé être soumis au bilan, parce que les DUP sont antérieures au décret d'application de l'article 14 de la LOTI, ou dans le cas d'une DUP postérieure au décret, parce que les délais très longs d'instructions et d'études APS ont retardé la réalisation des projets d'infrastructures ;
- ♦ la crainte que des résultats négatifs des évaluations ex-post ne viennent remettre en question l'action des pouvoirs publics ;
- ♦ l'Administration se trouve dans une impasse méthodologique, c'est-à-dire face à un type d'exercice qui lui échappe ou qu'elle ne maîtrise pas suffisamment.

Sur ce dernier point, on peut souligner que les méthodes d'évaluation ex-post ont vu le jour très tardivement, voire pour certains modes de transports n'existent pas. Le secteur des autoroutes est celui qui s'est préoccupé le plus tôt de ces questions méthodologiques. Dans le secteur des transports collectifs en sites propres, la méthodologie est en cours d'achèvement

avec néanmoins un premier document achevé en 1997. Enfin, dans le secteur ferroviaire, on est en présence d'un "No man's land" : rien n'est défini ni normalisé.

Concernant la réalisation des bilans, il semble que le délai imposé soit un peu court, notamment pour l'évaluation économique et sociale, car les effets de l'infrastructure ne sont pas immédiatement visibles. Il faut de plus ajouter que la production des bilans nécessite un minimum de deux à trois ans, voire plus. S'ils sont réalisés trois à cinq ans après la mise en service de l'infrastructure, cela signifie que le bilan ne sera achevé que sept années au minimum après la mise en service. A cela il faut ajouter les délais d'instruction par l'échelon central et les délais nécessaires au Conseil Général des Ponts et Chaussées pour formuler un avis. La question qui se pose de fait est de savoir si l'information contenue dans ces documents est toujours pertinente : le volet trafic se trouve particulièrement concerné par ce problème très largement évoqué par les personnes rencontrées : "les délais de diffusion sont trop longs, les études perdent de leur pertinence, car les trafics ont certainement progressé" ; "un délai de cinq ans pour les évaluations socio-économiques paraît bien trop court pour être pertinent. De même, une période de cinq ans pour évaluer les effets induits ainsi que toutes les questions se rapportant aux localisations des activités ne semble pas représentative statistiquement" (entretien).

Ainsi, aux délais imposés par la loi, viennent s'ajouter les délais de production des bilans et les délais de diffusion. Il faut donc bien souvent attendre près de dix ans après la mise en service pour que ces documents soient portés à la connaissance du public. Cette situation peut entraîner une double attitude tant de la part des pouvoirs publics que des autres types d'acteurs : une attitude de "défection" ou une attitude de "prise de parole"¹. Dans le premier cas, les personnes intéressées par ces bilans cessent de s'y intéresser. Dans le second cas, les mécontentements s'expriment et peuvent se traduire par la mise en place d'actions spécifiques.

La seconde remarque concerne la question du choix des indicateurs et la difficulté à obtenir des données statistiques. Nous avons montré qu'une analyse orientée sur un nombre trop important d'indicateurs reste souvent superficielle et descriptive, notamment dans le domaine socio-économique, et a du mal à échapper à une logique "catalogue". En revanche, une analyse plus restreinte, plus ciblée sur quelques indicateurs apporte une information plus riche et pertinente, adaptée aux objectifs poursuivis.

Cette question du nombre d'indicateurs est aussi à mettre en relation avec les données statistiques. Plus on a d'indicateurs, plus on procède à un survol des données statistiques et

¹ Ces deux concepts "défection" et "prise de parole" sont empruntés à l'économiste Albert Hirschman. Voir son ouvrage : *Défection et prise de parole*, Paris, Fayard, 1995, 212 p. On se reportera principalement à son chapitre 1er intitulé : "Perspectives générales", pp. 11-39.

plus les analyses sont incertaines car les dates des recensements ne sont pas toujours adaptées à la chronologie des projets et à la réalisation des bilans. Les délais de production des bilans étant limités, les capacités à compléter ces données statistiques sont elles aussi limitées. La volonté et les tentatives de quantifier les phénomènes socio-économiques n'apparaissent pas forcément pertinents. Une analyse qualitative est alors nécessaire pour une approche plus personnalisée de l'effet socio-économique d'une infrastructure.

1.2. Logiques d'acteurs et contraintes de l'action

Le processus de production des bilans LOTI ne peut être appréhendé sans une analyse relative aux acteurs et aux contraintes de l'action. Qui finance ? qui commande ? et qui réalise les bilans LOTI ? La réponse à ces questions, somme toutes banales, ne va pourtant pas de soi. Si les entretiens réalisés ont constitué un élément clé pour la compréhension de la logique des acteurs, certains points sont restés en suspens. L'acteur n'est pas isolé, il agit en fonction du rôle ou du statut qu'il occupe au sein d'une organisation. Son action évolue dans un contexte et résulte de la conjonction de deux éléments : le pouvoir dont il dispose et sa capacité à agir avec les autres personnes dans des situations d'interactions. Les bilans LOTI seront donc appréhendés à travers les acteurs et leur organisation tout d'abord, et ensuite à travers les relations d'interaction entre ces acteurs.

Des relations ambiguës aux relations tendues, c'est ainsi que l'on peut qualifier la nature des liens entre les diverses personnes impliquées dans le processus de production des bilans LOTI. Existe-t-il un schéma "idéaltypique" permettant la réalisation de ces bilans dans les meilleures conditions organisationnelles possibles ? C'est en tout cas ce que l'on souhaiterait discuter en soulignant les lignes de conduites "impératives" qu'il conviendrait de respecter. Utopie ou réalité ? La question est ici posée.

1.2.1. Le contexte de l'action

Examinons tout d'abord le contexte autoroutier. Pour mieux cerner la nature des relations entre les diverses personnes impliquées dans la réalisation du bilan LOTI de l'A49, il convient de donner quelques éléments sur le contexte structurel dans lequel évolue ces acteurs. Ce contexte renvoie au système autoroutier tel qu'il fonctionne aujourd'hui et tel qu'il fonctionnait avant la mise en service de l'autoroute A49.

La décision de construire une autoroute est tout d'abord un acte et un choix politique qui se traduit par une décision lors d'un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire. Cette décision politique interministérielle entraîne ensuite l'inscription de l'autoroute au schéma directeur routier national¹. A l'issue de cette inscription, l'application de cette décision revient au Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports. La prise de décision administrative relève au sein de ce ministère de la direction des Routes. Celle-ci exerce la tutelle technique des sociétés concessionnaires d'autoroutes. La Cour des Comptes a d'ailleurs souligné à ce sujet que cette direction "voit sa compétence tournée essentiellement vers une activité, donc une logique, de construction et non d'exploitation"². Pour les autoroutes, la construction et l'exploitation sont confiées à des sociétés concessionnaires, pour la majorité sociétés d'économie mixte dont l'État est partie prenante.

En 1970, c'est la création des SEMCA (Sociétés d'Économie Mixte des Concessions Autoroutières) pour la construction des autoroutes en France. L'amortissement des réseaux était alors fondé sur le principe de l'adossement. Chaque société concessionnaire avait son territoire géographique et l'État pouvait attribuer des concessions même si le tronçon autoroutier n'était pas rentable. Le ministère s'appuyait sur les SEMCA pour valoriser sa politique d'aménagement du territoire (entretien).

Si la direction des Routes confie la construction et l'exploitation des autoroutes aux sociétés concessionnaires par le biais d'un contrat de concession de service public³, elle garde la maîtrise des études techniques réalisées en amont de tous projets d'infrastructures ; études qu'elle confie à ses services techniques décentralisés que sont les Centres d'Études Techniques de l'Équipement (CETE). Si elle délègue la totalité de la maîtrise d'ouvrage technique (construction et exploitation) à une société concessionnaire, elle garde la maîtrise d'ouvrage des études : "Pour les autoroutes, il y a deux maîtres d'ouvrage, la direction des Routes chargées des études et la société d'autoroute chargée de la réalisation" (entretien). Il faut noter que bien souvent ces études sont financées par la société concessionnaire pressentie :

Aujourd'hui, c'est très lourd. La direction des Routes demande aux sociétés concessionnaires d'avancer les financements d'études (système de préfinancement de

¹ La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet) prévoit la mise en place de schémas de services collectifs (article 2), schémas qui devraient voir le jour en l'an 2000. Ces schémas de services collectifs proposent une planification globale des grands projets dans les domaines des transports, de l'enseignement supérieur, de la culture, des espaces naturels et ruraux, du sport, etc. De fait le schéma directeur routier national prendra place au sein de ces schémas de services collectifs.

² Cour des Comptes, *La Politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national*, Rapport au Président de la République, mai 1992, p. 49.

³ "La concession de service public est un accord passé entre une collectivité publique et un particulier (individu ou plus souvent société) en vertu duquel celui-ci, appelé concessionnaire, s'engage à faire fonctionner le service à ses frais en se rémunérant sur les usagers", sur ce point voir André de Laubadère et alii, *op. cit.*, pp. 281-291. Deux personnes sont donc liées par un contrat : le concédant (Administration), le concessionnaire (particulier ou société d'économie mixte). Pour une analyse critique du système de concession autoroutière, voir le Rapport de la Cour des Comptes, *op. cit.*, pp. 79-85.

complément d'études d'APS), et si la société concessionnaire ayant financé les études n'est pas retenue, elle est remboursée par le futur concessionnaire. (entretien).

Les sociétés concessionnaires des autoroutes sont donc soumis au contrôle de l'Etat par le biais de la direction des Routes du ministère de l'Equipeement puisque "pendant la durée de la concession, le concédant conserve sur son exécution des pouvoirs très énergétiques qui s'expliquent par le caractère de service public de l'activité du concessionnaire"¹. Le concessionnaire est donc tenu de respecter les directives énoncées par la direction des Routes. Ce dernier point est important car il permettra de mieux comprendre l'agencement des acteurs dans la réalisation du bilan LOTI de l'autoroute A49.

La situation est un peu différente pour le secteur ferroviaire. A partir de 1982, la loi d'orientation sur les transports intérieurs apporte une modification substantielle au statut juridique de la Société Nationale des Chemins de Fer qui devient à partir du 1er janvier 1983 un établissement public industriel et commercial. "Cet établissement a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national [...] Les biens immobiliers dépendant du domaine public ou privé antérieurement concédés à la société anonyme d'économie mixte créée le 31 août 1937 sont remis en dotation à l'établissement public"².

Bien que la SNCF soit, par son nouveau statut, dotée d'une autonomie de gestion, elle est liée à l'Etat par un cahier des charges qui fixe notamment ses droits, ses obligations et ses modalités de fonctionnement. A titre d'exemple, ce cahier des charges prévoit l'apport par l'Etat des dotations en capital et d'aides au financement pour l'électrification ou la réalisation des grandes infrastructures telles que les TGV. Il est précisé dans cette même loi qu'une relation contractuelle lie l'Etat à la SNCF par le biais d'un contrat de plan qui détermine les objectifs de la SNCF et les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre. D'une manière générale, l'Etat apporte son concours financier au fonctionnement et au développement de la SNCF. Le concours financier de l'Etat se justifie par le fait que le transport ferroviaire contribue à la vie économique et sociale de la Nation, à l'aménagement équilibré du territoire et au développement régional. Mais la SNCF est aussi soumise au contrôle économique, technique et financier de l'Etat. C'est dire les liens étroits qui unissent l'Etat et la SNCF.

Jusqu'en 1997, date de la réforme de la SNCF et de l'intervention d'un nouvel acteur responsable des investissements ferroviaires, Réseau Ferré de France (RFF), le ministère de l'Equipeement, du Logement et des Transports exerçait la tutelle sur la SNCF par le biais de la direction des Transports Terrestres. C'est dans ce contexte institutionnel que la construction et

¹ André de Laubadère et alii, *op. cit.*, p. 286.

² Loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, Titre II, chapitre 1er, "Du transport ferroviaire".

la mise en service du TGV Atlantique se sont effectuées. Avant la réforme de 1997, l'Etat était propriétaire des infrastructures mais déléguait la totalité de la maîtrise d'ouvrage (études, construction et exploitation) à la SNCF. Si l'Etat, par le biais du gouvernement, reste le décideur politique pour le choix des grandes infrastructures ferroviaires, la SNCF bénéficie d'une relative autonomie concernant les études amont puis la réalisation du projet.

Enfin, le secteur des transports urbains, et plus spécifiquement celui des transports collectifs en site propre, constitue un cas un peu différent puisqu'il appartient aux collectivités locales d'organiser les transports publics de personnes. Les collectivités locales ou leur regroupement en établissements publics de coopération intercommunale, les communautés urbaines, sont donc les autorités organisatrices. Dans la plupart des cas, les autorités organisatrices délèguent la maîtrise d'ouvrage des projets à des sociétés d'économie mixte qui sont chargées de la construction et de l'exploitation et qui jouent le rôle d'une société concessionnaire.

Le décideur politique est donc la collectivité locale et le suivi technique et administratif est le fait des services techniques de ladite collectivité. Les relations avec l'Etat sont essentiellement des relations d'ordre financier (financements de projets selon des critères précis) : "La DTT a donc le pouvoir d'agir financièrement sur les projets sans pour autant avoir un rôle de gendarme" (entretien). Pour les bilans LOTI, l'Etat n'intervient donc pas puisque ceux-ci sont de la compétence de l'autorité organisatrice.

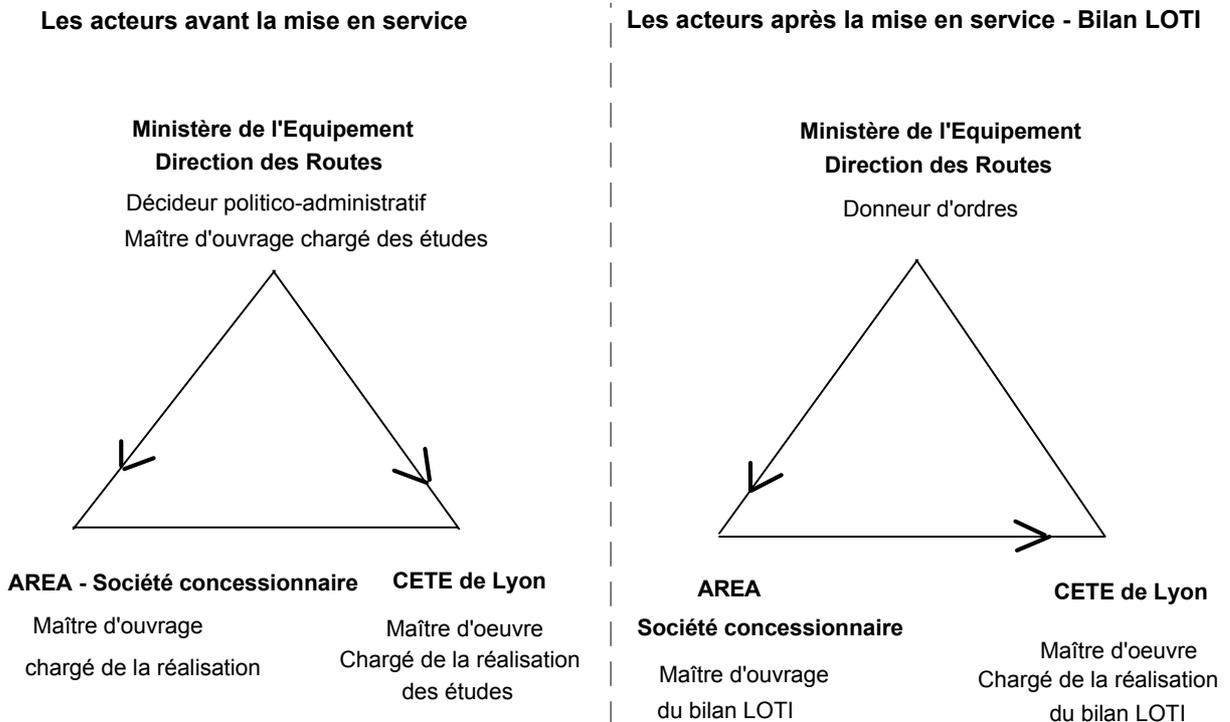
1.2.2. Les acteurs

Après avoir donné les lignes directrices du contexte de l'action pour chacun des modes de transport, on s'attachera à décrire les principaux acteurs impliqués dans la réalisation des bilans LOTI. Pour cela, trois schémas ont été réalisés permettant ainsi de mieux visualiser les acteurs en présence et leurs relations. Deux moments précis ont été distingués : avant la mise en service de l'infrastructure, et après la mise en service, lors de la réalisation du bilan LOTI.

D'une manière générale, on peut noter que chaque projet étudié présente ses propres caractéristiques quant à l'agencement de ses acteurs, à leur implication et à la nature de leurs relations. L'objectif de cette analyse est de pouvoir répondre aux questions suivantes : qui commande ? qui paie ? qui réalise ?

Concernant le secteur des autoroutes et particulièrement l'autoroute A49, le schéma ci-après montre la présence de trois acteurs similaires pour les deux périodes retenues (avant et après).

Schéma 2 : bilan LOTI de l'autoroute A49 - principaux acteurs



La structure pyramidale souligne dans les deux phases (avant et après) le rôle prépondérant de la direction des Routes du ministère de l'Équipement. En amont de la réalisation de l'autoroute, outre ses qualités de décideur politico-administratif, elle est le maître d'ouvrage des études techniques, économiques et environnementales destinées à alimenter l'Avant Projet Sommaire, études confiées au CETE de Lyon et financées pour partie par la société concessionnaire pressentie AREA. On voit bien déjà l'ambiguïté du système ou le maître d'ouvrage des études, sans pour autant perdre son pouvoir décisionnel, demande à la société concessionnaire de financer en partie les études en amont, alors même que celle-ci ne dispose d'aucun pouvoir sur le maître d'œuvre (CETE) qui rend des comptes à la direction des Routes.

Il est à noter que dans le secteur des autoroutes, il n'est pas dans les habitudes d'effectuer une mise en concurrence pour la réalisation de ces études ; le choix du maître d'œuvre en l'occurrence les CETE, s'imposant de fait. Si la direction des Routes ne finance pas en totalité les études, elle est en revanche chargée de leur suivi et donne son accord sur leur validité

finale. Elle reste donc maître à bord. Dans le schéma 2, les deux flèches allant du haut vers le bas montre bien le rôle clé et directif de la direction des Routes.

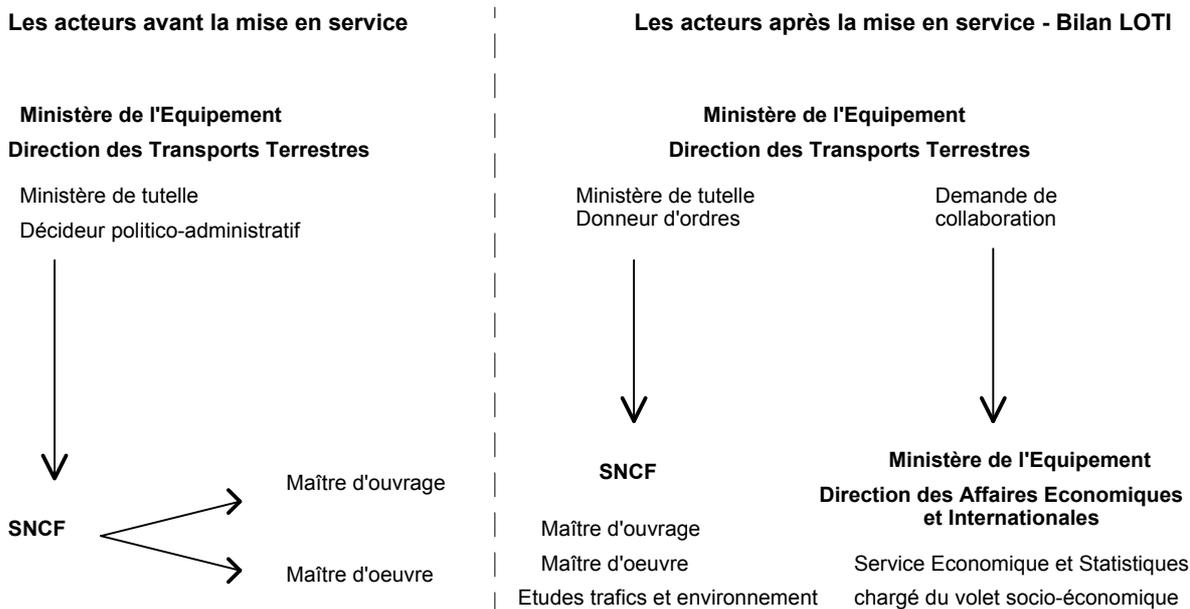
Si la direction des Routes a gardé la maîtrise des études, elle a délégué la maîtrise d'ouvrage de la construction et de l'exploitation de l'infrastructure à la société concessionnaire AREA qui devient maître d'ouvrage délégué. On voit bien ici la définition ambiguë du rôle de chacun notamment entre le direction des Routes et AREA.

On retrouve cette situation pyramidale après la mise en service lors de la réalisation du bilan. Les flèches indiquent les relations de la direction des Routes vers la société concessionnaire AREA et de la société concessionnaire AREA vers le CETE de Lyon. D'une part, la direction des Routes apparaît comme un donneur d'ordres alors qu'elle n'assure pas la maîtrise d'ouvrage du bilan. D'autre part, la société AREA se trouve maître d'ouvrage des études ex-post alors qu'elle n'était en aucun cas dans la phase amont le maître d'ouvrage des études. Le décret d'application de l'article 14 de la LOTI prévoit que les bilans doivent être à la charge du maître d'ouvrage de l'opération. La question qui se pose est de savoir qui, de la direction des Routes ou d'AREA, doit être le maître d'ouvrage du bilan LOTI ?

En définitive, pour le bilan de l'A49, celui qui commande est la direction des Routes, celui qui paie est la société concessionnaire, et celui qui réalise est le CETE de Lyon. Les relations entre ces acteurs seront abordées de façon plus approfondie dans le paragraphe consacré à l'interaction comme dynamique de l'action.

Concernant le TGV Atlantique, si le schéma des acteurs pour la phase avant la mise en service paraît relativement simple et clair, il n'en est pas de même pour la phase après la mise en service. Avant la mise en service du TGV, ce sont les services de la SNCF qui assurent simultanément la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des études, notamment de trafics. Ce schéma simple n'est pas sans inconvénients. En effet, pour une expertise pluraliste, il est préférable que le maître d'ouvrage soit dissocié du maître d'œuvre. Or, ce qui caractérise le système ferroviaire avant la création de RFF, c'est la "mainmise" totale de la SNCF sur les études amont, sur la construction et sur l'exploitation. La SNCF dispose en quelque sorte d'un monopole qui est à la fois d'expertise (notamment pour les études de trafics) et d'exploitation.

Schéma 3 : bilan du TGV Atlantique - principaux acteurs



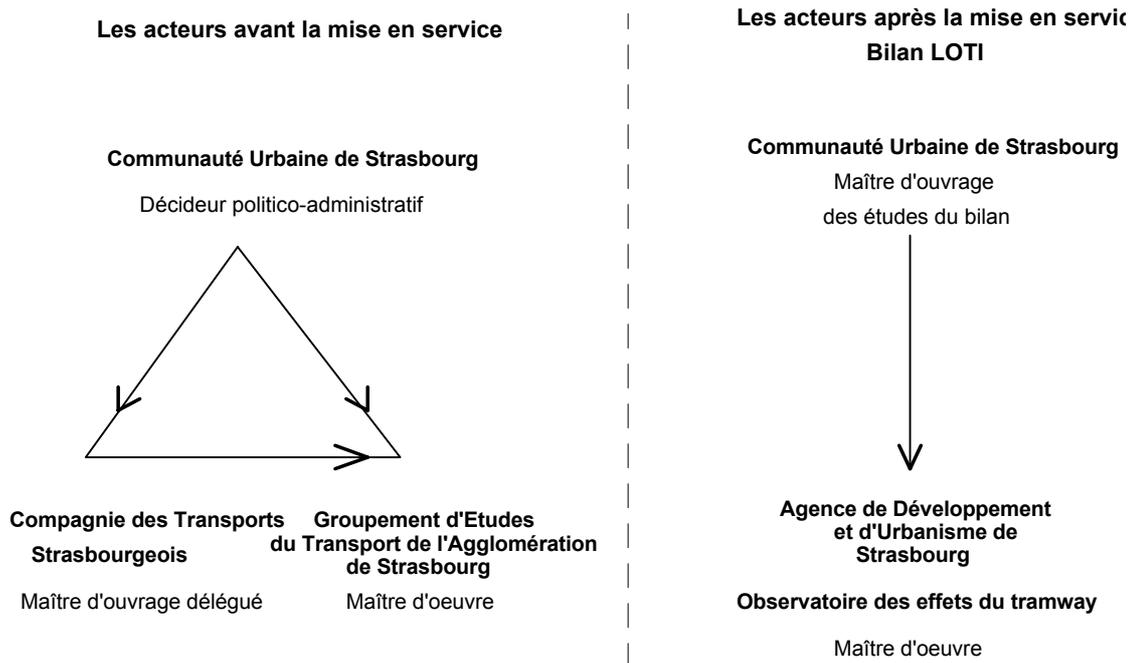
Après la mise en service du TGV Atlantique et lors de la réalisation des études du bilan LOTI, le schéma est un peu plus complexe puisque de nouveaux acteurs interviennent. Tout d'abord, le bilan est initié et coordonné par la direction des Transports Terrestres du ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports, mais pas financée par celle-ci. Le maître d'ouvrage des études en amont étant la SNCF, la réalisation du bilan lui revient donc. La SNCF va cumuler la fonction de maître d'ouvrage du bilan et de maître d'œuvre pour les volets transports (trafics) et environnement.

En revanche, la situation est un peu plus complexe pour le volet socio-économique. En l'absence de moyens financiers prévus à cet effet, la DTT a demandé à la direction des Affaires Économiques et Internationales du ministère de l'Équipement et plus spécifiquement au service Économique et Statistiques (SES) une participation à ce volet en raison des études initiées et pilotées par ce service sur le thème des effets du TGV sur la mobilité et sur les villes du Mans et de Nantes ; études ayant leur place dans le volet socio-économique du bilan. Le cahier des charges de l'observatoire à l'initiative de la DTT et définissant le plan thématique de travail et la répartition des responsabilités est très explicite : le volet transport et environnement revient à la SNCF et le volet socio-économique au SES.

D'une manière générale deux logiques d'acteurs fonctionnant en parallèle cohabitent, avec tout d'abord la DTT et la SNCF et ensuite la DTT et le SES. Si la DTT joue le rôle de donneur d'ordres, la SNCF réalise et finance une partie des études du bilan LOTI, le SES ayant déjà financé des études concernant le volet socio-économique. En quelque sorte, il y a plusieurs financeurs, la SNCF d'une part, et le SES d'autre part, pour des études qui au départ n'avaient pas vocation à être intégrées au bilan LOTI. De surcroît, il est à noter que les études sur Le Mans et Nantes ont été cofinancées par la DATAR et la DTT. La question se trouve posée de savoir comment la DTT va gérer la relation entre la SNCF et le SES qui propose des études dont la SNCF ne maîtrise pas le contenu ; études qui viennent en quelque sorte rompre le monopole d'expertise de cette dernière.

Le schéma numéro trois concernant les acteurs impliqués dans la réalisation de la Ligne A du tramway de Strasbourg est sans doute le schéma se rapprochant le plus d'une situation dite "idéaltypé"¹.

Schéma 4 : bilan LOTI de la ligne A du tramway de Strasbourg



La distribution des rôles est bien définie. Avant la mise en service de la ligne A du tramway, la communauté urbaine de Strasbourg (CUS), décideur politico-administratif, a

¹ Le terme "idéaltypé" est ici emprunté à Max Weber, *Economie et société. Les catégories de la sociologie*, Tome 1, Paris, Plon, 1995, voir plus spécifiquement son chapitre consacré "Aux fondements méthodologiques", pp. 28-52. La notion d'idéaltypé ou encore de type idéal chez Max Weber doit être comprise comme la construction d'un type pur, d'une situation idéale. Elle décrit "comment une activité humaine, d'une nature déterminée, se déroulerait si elle s'orientait de façon rigoureusement rationnelle en finalité, en dehors de toute perturbation provenant d'erreurs ou d'affects [...]" (p. 35).

délégué à la Compagnie des Transports Strasbourgeois (CTS), société d'économie mixte, la maîtrise d'ouvrage des études, de la construction et de l'exploitation par un contrat de concession. Le maître d'œuvre des études a été un regroupement d'organismes, le G.E.T.A.S¹ (Groupement d'Etudes du Transport Moderne de l'Agglomération de Strasbourg). Si la CTS, maître d'ouvrage délégué, est chargée de piloter les études, les représentants de la CUS suivent de très près les travaux de ce groupe. A ces travaux sont associées la SNCF, la SCETA et l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (ADEUS). Les responsabilités sont ici clairement identifiées.

Pour la réalisation du bilan LOTI, le nombre d'acteurs impliqués est limité à la communauté urbaine de Strasbourg comme maître d'ouvrage et à l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (ADEUS). Celle-ci est chargée de la réalisation des études. C'est dans le cadre de l'observatoire des effets du tramway que sont réalisées les études ex-post. La relation entre la CUS et l'ADEUS est définie par le cahier des charges de l'observatoire des effets du tramway. Un comité de pilotage a été constitué.

L'orientation et le suivi des travaux de l'Observatoire des effets du tramway sont du ressort du Comité politique de pilotage de tramway présidé par Monsieur Roland RIES, Premier Vice-Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg. Un comité technique ad hoc assistera le comité de pilotage².

Les responsabilités sont clairement définies : la CUS (décideur politico-administratif) finance en totalité l'observatoire (financement direct : facturation à la CUS, et financement indirect : cotisation de la CUS à l'ADEUS). Celui-ci est chargé des études ex-post. Il est de plus tenu de rendre des comptes à la CUS.

1.2.3. La dynamique de l'action : l'interaction

Les relations entre les personnes impliquées dans la réalisation des bilans LOTI seront appréhendées à partir de la notion d'interaction. L'accent sera mis prioritairement sur l'action et non sur les structures, et plus précisément sur les actions réciproques, c'est-à-dire sur les influences et les déterminations éprouvées réciproquement. Ces différentes interactions renvoient à une approche dynamique de l'action. Si à la façon d'Erving Goffman, on peut

¹ Le G.E.T.A.S. est un groupement d'intérêt économique regroupant les organismes suivants : SERUE (techniques d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement), METRAM (ingénierie des transports urbains, filiale de SEMALY), UA5 (conception architecturale), KIS (conception architecturale), BEREST (ingénierie de réseaux, voirie, équipements collectifs).

² Communauté urbaine de Strasbourg, Observatoire des effets du tramway, *Cahier des charges*, octobre 1994, p. 7. On peut noter que si Monsieur Roland RIES est toujours Président de l'Agence d'urbanisme, il occupe aujourd'hui le poste de Maire de Strasbourg et de Président de la Communauté Urbaine de Strasbourg.

considérer que "le monde entier est une scène de théâtre", ce qui semble intéressant de montrer ici, c'est la façon dont les individus tentent d'orienter la définition de la situation à partir des impressions qu'ils donnent aux autres¹. Les travaux d'Erving Goffman constitueront le point de départ de cette analyse. En abordant le secteur des autoroutes, des trains à grande vitesse, des transports collectifs urbains, on tentera d'apprécier la nature des relations entre les personnes, mais aussi et surtout d'appréhender à la façon de Pierre Muller, le sens de l'action et des pratiques politico-administratives².

Cette analyse s'appuiera sur les entretiens effectués et donc sur la façon dont les personnes nouent une intrigue à partir d'un récit. En effet, les interactions entre les personnes ne sont pas étudiées à partir d'une observation participante, mais à partir des discours ou encore des récits de ces personnes et des intrigues qui se nouent autour de ces récits. Des relations ambiguës aux relations tendues, la question est bien souvent de savoir comment dans ces situations ne pas perdre la face et comment imposer aux autres sa propre définition de la réalité.

Des relations ambiguës

Nous entendons par relations ambiguës, ces relations entre acteurs qui sont par nature incertaines, obscures, équivoques et qui donnent lieu à des incompréhensions, voire à des tensions. La réalisation des bilans LOTI met en scène plusieurs types d'acteurs ayant des fonctions et des positions différentes. Or, ces fonctions ou ces positions ne sont pas toujours bien définies et sont à l'origine d'ambiguïtés mais aussi de tensions entre les acteurs. Mais d'une façon plus globale, ces relations incertaines renvoient à trois interrogations :

- ♦ le financement et le suivi du bilan LOTI est-il du ressort de la société concessionnaire ?
- ♦ pourquoi n' y-a-t-il pas de mise en concurrence pour le choix du maître d'œuvre ?
- ♦ quel est le statut de l'évaluateur par rapport à l'évaluation ?

Parmi les trois terrains étudiés, deux d'entre eux sont particulièrement concernés par ces questions : l'autoroute A49 et le TGV Atlantique.

¹ Erving GOFFMAN, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Tome 1 : *La Présentation de soi*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1973, p. 240. Erving Goffman utilise la métaphore dramaturgique pour analyser la structure des rencontres sociales. Pour cet auteur, les personnes participant à une interaction de face-à-face ne peuvent échapper à l'exigence fondamentale qui caractérise les situations réelles dans la mesure où elles doivent soutenir devant les autres une "définition de la situation". Cette notion est au cœur du dispositif théorique élaboré par Erving Goffman sur la question des relations sociales.

² On renvoie ici aux réflexions de Pierre Muller consacrées à *L'approche cognitive des politiques publiques*, op. cit.

La première de ces ambiguïtés concerne donc les relations entre le donneur d'ordres et le financeur ou bien encore entre celui qui commande et celui qui finance et porte la responsabilité du bilan.

Prenons le cas de l'autoroute A49. Le directeur des Routes a adressé une note interne à la société concessionnaire AREA lui demandant de réaliser le bilan LOTI de cette autoroute conformément à la loi. Dans cette note il était dans le même temps recommandé de s'appuyer sur le Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement de Lyon pour la réalisation du document. Considéré comme le maître d'ouvrage de l'opération par la direction des Routes et donc comme celui devant financer le bilan, le choix du maître d'œuvre a en quelque sorte été imposé. Dans cette situation, la société concessionnaire AREA se trouve en position de financeur sans pour autant avoir la capacité de choisir son maître d'œuvre.

Pour analyser cette situation, on s'appuiera principalement sur les récits des personnes rencontrées. Ces récits s'inscrivent dans deux logiques différentes : une logique de dénonciation (société concessionnaire), une logique de justification (ministère de l'Equipement et organismes d'études qui lui sont rattachés)¹.

Le CETE nous a été imposé par le directeur des Routes [...]. Il a fait une note interne en précisant les autoroutes qui feront l'objet d'un bilan et en disant que ces bilans seront financés par les sociétés concessionnaires [...] La loi dit que le maître d'ouvrage de l'opération est responsable du bilan LOTI. Nous, nous intervenons après la DUP et nous sommes maître d'ouvrage délégué. Les études APS sont normalement financées par la direction des Routes [...]. Le Ministère a toujours gardé la conception. La société concessionnaire n'intervient qu'une fois la DUP prise et dans un fuseau de 300 mètres [...]. On pourrait dire, le bilan LOTI c'est pas notre affaire car le but est de comparer une situation avant la DUP et après. Le bilan LOTI ne doit pas porter sur nos épaules. Notre rôle à nous est de financer, de construire et d'exploiter. Nous sommes très perplexes. Nous sommes payeurs mais pas patron. Le ministère, c'est notre patron (société concessionnaire).

Le maître d'ouvrage délégué reprend toutes les attributions du maître d'ouvrage. L'Etat garde la tutelle, c'est-à-dire un droit de regard (ministère de l'Equipement).

Il y a un contrat de concession qui confère à la société d'autoroute tous les droits. L'action de concession est une action de transfert. L'Etat est la puissance concédante. Il est responsable et garant du projet (ministère de l'Equipement).

On voit bien que le problème n'est pas vécu de la même manière. Ce qui paraît être en quelque sorte une injustice pour la société concessionnaire, semble au contraire une évidence

¹ La sociologie des régimes d'action telle qu'elle a été développée par Luc Boltanski et Laurent Thévenot a bien montré comment les personnes ont recours à des processus d'argumentation et de justification dans les moments de critiques et de controverses. Voir leur ouvrage : *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 485 pages.

ou quelque chose de parfaitement légitime pour le ministère de l'Équipement. Le sens attribué à l'interprétation de l'article 14 de la LOTI varie donc en fonction de la structure d'appartenance. Ce qui paraît évident pour la direction des Routes l'est moins pour la société concessionnaire.

Dans un article consacré aux bilans LOTI, Jean-Pierre Boulet (ESCOTA) et Vincent Chagnaud (Scetauroute), en quelque sorte porte-parole des sociétés concessionnaires, affirment : "Comme pour l'évaluation LOTI, la responsabilité de la production du bilan revient au Maître de l'Ouvrage. Selon les termes de l'article 2 des conventions de concession, une Société Concessionnaire d'Autoroute (SCA) "s'engage à exécuter à ses frais [...] les études, procédures et travaux" liés aux sections d'autoroutes qui lui sont concédées. A ce titre, l'État, maître d'ouvrage et autorité concédante, a jugé que la responsabilité du Bilan LOTI était également déléguée à la société concessionnaire. Ainsi, en matière de procédures LOTI, les Sociétés Concessionnaires reprennent à leur compte, à l'entrée en vigueur de la convention de concession, les obligations incombant jusqu'alors à l'État. En amont, l'État a pris à sa charge la réalisation de l'Évaluation LOTI"¹.

Cet article, et les différents entretiens que nous avons eu, permettent de dire que la position des sociétés concessionnaires est au fond la suivante :

- soit on considère que le bilan LOTI ressort des études de la compétence du concessionnaire, auquel cas, celui-ci exerce une maîtrise d'ouvrage complète, à savoir en particulier qu'il se réserve le choix du prestataire desdites études (le contenu de celles-ci pouvant naturellement ressortir de textes réglementaires ou être défini par l'autorité concédante via le contrat de concession) ;
- soit on considère que le bilan LOTI a pour objectif de permettre à l'autorité concédante d'apprécier la pertinence des choix effectués et l'impact du projet concédé, de lui servir à éclairer les choix faits en matière de politique autoroutière, et à ce moment-là, il revient au concédant de prendre en charge tout à la fois le financement et le pilotage de l'étude ainsi que le choix du prestataire.

De part son attitude et son action (définition d'une méthodologie des bilans, choix du maître d'œuvre, vérification et validation des documents, maîtrise de la diffusion), le ministère laisse penser que l'on devrait se situer dans le dernier cas.

¹ Jean-Pierre Boulet, Vincent Chagnaud, *op. cit.*, pp. 13-14.

"Pour moi [nous dit le politologue Pierre Muller] le sens d'une politique publique, le référentiel d'une politique publique se trouve d'abord dans l'action, dans les pratiques politico-administratives que l'on peut analyser lorsque l'on étudie une politique publique. Les pratiques produisent du sens. C'est absolument essentiel"¹. Dans notre cas, il y a un décalage de perception quant à la traduction pratique de la réalisation des bilans LOTI. Deux référentiels cohabitent pour savoir à qui revient la responsabilité du bilan LOTI, celui des sociétés concessionnaires et celui de la direction des Routes. Pierre Muller rapporte toujours la notion de référentiel à deux choses : une représentation de ce que doit être la place, la fonction d'un secteur dans la société, et le rapport de ce secteur au global. Pour les bilans LOTI tout l'enjeu de ces documents porte effectivement sur le rapport entre la réalisation d'un document technique propre à secteur précis, celui des autoroutes, et la diffusion de ce document à la société globale.

La réponse à ces différentes questions peut être trouvée dans les propos de ce haut responsable de l'Administration :

Un des problèmes fondamentaux c'est qui établit le bilan. On dit c'est le maître d'ouvrage, mais pour les autoroutes, il y a deux maîtres d'ouvrage : le maître d'ouvrage chargé des études, la direction des Routes, et le maître d'ouvrage chargé de la réalisation, la société d'autoroute [...]. Il faut clarifier qui fait le bilan et qui répond devant le public. [...] Est-ce que cela s'inscrit dans le cadre d'un contrôle de l'action publique ? Dans ce cas ce n'est pas à l'opérateur de le faire.

A travers ces propos, on peut donc penser que c'est bien à l'autorité concédante, au maître d'ouvrage, chargé des études, en l'occurrence la direction des Routes, d'assumer la responsabilité de ces bilans et par voie de conséquence de les financer. Si les objectifs des bilans sont d'apprécier les effets d'une infrastructure et de questionner le bien-fondé d'un projet, c'est bien au décideur politique et administratif d'en assumer la responsabilité. On peut faire une comparaison avec ce qui se passe pour le tramway de Strasbourg. La communauté urbaine de Strasbourg qui a délégué la maîtrise d'ouvrage à la Compagnie des Transports Strasbourgeois pour la réalisation de la ligne A du tramway est le maître d'ouvrage du bilan LOTI. La CUS finance l'observatoire des effets du tramway et a défini un cahier des charges précis quant aux exigences techniques et aux coûts financiers. C'est bien dans ce cas le décideur politico-administratif qui assume la responsabilité du bilan, tant d'un point de vue technique que d'un point de vue politique.

La situation est similaire pour le TGV Atlantique avec cependant une différence notable, la maîtrise d'ouvrage du TGV (études, construction et exploitation) a été confiée en totalité à la SNCF. Cette dernière porte la responsabilité du bilan LOTI pour le TGV Atlantique, ce qu'elle

¹ Pierre Muller, *op. cit.*, p. 65.

ne semble pas contester, que ce soit au niveau financier ou au niveau de la réalisation puisque c'est elle qui a réalisé les volets transports et environnement du bilan LOTI. Si la question de savoir qui finance le bilan du TGV Atlantique n'a pas été spécifiquement évoquée par les personnes rencontrées. Elle reste néanmoins un point obscur puisque pour les services de la SNCF, celle-ci n'a "pas évalué de manière précise le coût du bilan" et puisque la DTT "ne sait pas sur quoi la SNCF a imputé cela au niveau financier".

De plus, aucun budget n'a été prévu pour la réalisation du bilan socio-économique. Ni la direction des Transports terrestres du ministère de l'Équipement, ni la SNCF n'ont dégagé de moyens financiers pour ce volet. La logique aurait voulu que ce soit à la charge de la SNCF. Aussi, pour remédier à cette carence, la solution retenue a été d'intégrer à ce travail les études pilotées par le service Économique et Statistiques du ministère (DAEI). C'est dès lors un nouvel interlocuteur qui est intervenu dans la réalisation du bilan LOTI. La question qui s'est posée pour la SNCF était de savoir qui portait la responsabilité du contenu de ces études qu'elle ne maîtrisait pas.

On peut à partir de cette dernière remarque souligner une deuxième ambiguïté dans le processus de production des bilans LOTI, celle du choix du maître d'œuvre pour la réalisation du bilan LOTI. D'une manière générale, le choix s'est rarement posé, puisqu'il n'y a pas eu de mise en concurrence, alors même que les bilans étudiés sont postérieurs à la loi Sapin¹.

Dans un récent article, Marie-Hélène Poingt donne les conclusions du dernier rapport de la Cour des Comptes sur la politique autoroutière (Rapport du 24 juin 1999). Parmi celles-ci, le manque de rigueur et de transparence : "Ils pointent ainsi des cas où l'étude d'un projet a été purement et simplement confiée à ceux qui avaient intérêt à le voir réaliser"². Sans être aussi catégorique, on peut toutefois noter les critiques adressées par la société concessionnaire de l'A49, et celles formulées par le CETE de Lyon :

Pour le maître d'œuvre, nous n'avons pas eu le choix. Au départ, on pensait que le CETE était le mieux placé car il avait déjà travaillé sur l'A49. Aujourd'hui, l'ASF est unanime pour dire non aux CETE car ils font tout : ils réalisent les études d'Avant-Projet-Sommaire, ils ont une mission de contrôle des sociétés concessionnaires pour le compte de la direction des Routes (voir si la société concessionnaire réalise bien le cahier des

¹ Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. On renvoie ici au chapitre V relatif aux marchés publics, où il est dit dans l'article 48 : "Les contrats des travaux d'études et de maîtrise d'œuvre conclus pour l'exécution ou les besoins du service public par les sociétés d'économie mixte, en leur nom ou pour le compte de personnes publiques, sont soumis aux principes de publicité et de mise en concurrence prévus par le code des marchés publics dans des conditions fixées par décret en conseil d'État".

² Marie-Hélène Poingt, "La Cour des comptes épingle les autoroutes", *La Vie du Rail*, 7 juillet 1999, p. 31.

charges), et il ont pour mission de réaliser les bilans. Dans ces conditions, ils sont juges et parti, ils ne peuvent fournir un point de vue objectif (société concessionnaire).

La direction des Routes a imposé le CETE comme maître d'œuvre pour être sûr d'avoir un résultat fiable. Certaines sociétés concessionnaires ont pris des bureaux d'études avec une enveloppe financière plus faible et le résultat n'a pas été bon. Le directeur des routes avait fait un courrier aux sociétés d'autoroutes en leur conseillant de faire réaliser les bilans par le CETE (ministère de l'Équipement).

On voit bien ici deux positions opposées : l'une de dénonciation d'une forme d'arbitraire, l'autre de légitimation sur la base de critères de fiabilité technique. D'un côté, la société concessionnaire fait référence au monde du marché ou au monde "marchand" (choix et libre concurrence), d'un autre côté, les responsables de l'Administration s'appuient sur une grandeur "industrielle" par référence à l'espace du travail, à l'efficacité et à la compétence¹. Cette situation de critique et de dénonciation est donc à l'origine de controverses et de situations de tensions.

On retrouve une situation similaire pour le TGV Atlantique où le maître d'œuvre s'est imposé de fait puisque la SNCF a cumulé deux fonctions, celle de maître d'ouvrage du bilan LOTI et celle de maître d'œuvre des volets environnement et transport. Cette situation peut s'expliquer de deux façons. Tout d'abord, la volonté de maîtriser les études trafics et leurs résultats. Ensuite le caractère monopolistique de la production et de la détention de l'information puisque sur les questions de trafics ferroviaires, la SNCF est la seule à disposer des données. Même si notre interlocuteur a affirmé : "Nous n'avons pas pensé à sous-traiter des études. Mais ce sera sans doute une question que l'on va poser pour les autres bilans [...] ce n'est pas la meilleure des choses que le service en propre fasse le bilan" (entretien), la SNCF acceptera-t-elle que les études de trafics soient réalisées par une structure d'études extérieure à ses services ? La question est posée. Mais on peut néanmoins noter que sur deux des volets du bilan LOTI, la SNCF est juge et parti.

Enfin, une troisième ambiguïté étroitement liée à la précédente est celle du statut de l'évaluateur. Comment fournir une information la plus neutre possible alors même que des liens étroits unissent le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre. Le maître d'ouvrage portant la responsabilité du bilan LOTI acceptera-t-il de se voir critiquer dans un document sachant que celui-ci sera diffusé au public ?

Pour l'autoroute A49, le problème est double. Tout d'abord, le CETE de Lyon apparaît comme juge et parti compte-tenu de ses différentes missions et implications dans le projet (études APS et contrôle de la réalisation). Ce qui est en cause ici, ce n'est pas la compétence

¹ Luc Boltanski, Laurent Thévenot, *op. cit.*

technique du CETE, mais la confusion des rôles qui devraient être assurés par des entités distinctes. Le CETE écrira-t-il publiquement qu'il s'est trompé dans ses estimations de trafics et si c'est le cas pourquoi il s'est trompé ? Ensuite, la société concessionnaire acceptera-t-elle à son tour de porter la responsabilité d'éventuels effets négatifs de l'autoroute ? Acceptera-t-elle toutes les conclusions du bilan ? Ou sera-t-elle amenée à faire de la "censure" ? On retrouve le même type de problématique et de questionnement pour le TGV Atlantique avec la SNCF. Cette dernière est encore plus fortement impliquée puisqu'elle finance et réalise le bilan LOTI. Cependant, la participation du service Economique et Statistique de la DAEI et la présentation des conclusions des études qu'il a piloté vont être à l'origine de tensions avec la SNCF.

Pour être crédible, l'évaluation doit être précise, rigoureuse et objective. La question de la position et de la légitimité de l'évaluateur est un élément important pour la crédibilité de l'évaluation, elle renvoie à ce que François Rangeon nomme "la dimension éthique de l'évaluation" c'est-à-dire "le respect d'une déontologie des pratiques évaluatives concernant aussi bien le choix des évaluateurs (compétence, indépendance, critères objectifs et transparents de sélection) que le déroulement de l'évaluation (clarté des objectifs et des méthodes, impartialité des jugements, consultation des différents acteurs) et la publicité des résultats (retour de l'information auprès des personnes interrogées, respect de leur anonymat [...])"¹.

Les propos de cet auteur sont intéressants parce qu'ils mettent l'accent sur les conditions de crédibilité du travail d'évaluation. Or, en étudiant les trois terrains retenus, on s'aperçoit que ces prescriptions n'ont pas été respectées. Dans ces conditions, peut-on donner réellement le statut d'évaluation à ces bilans LOTI ? Et pourtant le respect de cette dimension éthique, telle que la conçoit François Rangeon, est essentielle pour un bon fonctionnement de l'évaluation et pour des relations saines entre les différents acteurs impliqués. Trois dimensions essentielles ont en effet été ignorées concernant le choix de l'évaluateur et les critères de ce choix, la clarté des objectifs poursuivis et l'impartialité des jugements. En l'absence d'une telle déontologie, on ne peut pas être surpris des situations de tensions rencontrées au moment de la production des bilans LOTI étudiés.

Des relations tendues

C'est pour l'essentiel l'ambiguïté des relations concernant la répartition des rôles de chacun dans la réalisation des bilans LOTI qui est à l'origine des situations de tensions. Erving Goffman parle "d'erreurs de cadrage" pour qualifier ces situations d'ambiguïtés, celles où l'on fait face à "une alternative entre deux possibles plus ou moins clairs". Ces "erreurs de cadrage"

¹ François Rangeon, *op. cit.*, p. 22.

ont leur source dans des situations d'indétermination ou d'incertitudes, elles créent des situations où les acteurs s'appuient sur de "fausses prémisses"¹. Dans le cas des bilans LOTI, elles sont à l'origine de situations de tensions entre les acteurs et ont des répercussions sur le contenu des bilans. Ces situations de tensions ont comme point de départ la lutte entre les différents acteurs pour la définition de la situation² (le contenu d'un bilan) ou chacun tente de "ne pas perdre la face"³.

a) Les bilans LOTI : une lutte pour la définition de la réalité

Adaptant ce concept de "définition de la situation" à une analyse politologique, Peter Hall souligne : "Conquiert le pouvoir, le contrôle des autres, celui qui parvient à faire accepter par autrui ses vues et perspectives. Il y arrive en contrôlant, en influençant et en soutenant la situation, puisque faire partager sa propre réalité par autrui, c'est le conduire à agir dans le sens que l'on prescrit [...] Si les individus parviennent à une situation commune, ils agiront en conséquence"⁴. Nous sommes ici en plein cœur de notre sujet.

En effet, les situations de tensions évoquées par les différentes personnes rencontrées s'appuient sur des définitions de la réalité en opposition et donc sur la difficulté pour un acteur de faire partager sa propre vision des choses. Ce type de relations est caractéristique des bilans LOTI de l'A49 et du TGV Atlantique. Dans les deux cas, ce qui est en jeu c'est le contenu de ces bilans et surtout la frustration de voir un certain nombre de passages mis à l'écart ou encore revus et corrigés. En voulant maîtriser le contenu des bilans LOTI, les maîtres d'ouvrage délégués ne font que défendre leur image.

¹ Erving Goffman, *Les Cadres de l'expérience*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1991, p. 301. Erving Goffman nous dit ceci : "Les différentes catégories d'ambiguïtés, sans oublier l'indétermination et l'incertitude, correspondent à une erreur de cadrage, c'est-à-dire à une croyance à la fois erronée et spontanée portant sur la manière de cadrer un événement proche. Plutôt que de s'arrêter pour essayer de comprendre ce qui se passe, on s'installe dans une certitude et / ou dans une action qui s'appuie sur de fausses prémisses. On apprécie incorrectement ce qui se passe. Bien entendu, des ambiguïtés mal résolues peuvent conduire à des erreurs, comme la découverte d'une erreur peut avoir été précédée d'un moment de doute [...] En règle générale, une erreur de perception ou de lecture n'est pas sans incidence sur la manière de formuler et d'exécuter une action".

² Erving Goffman, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Tome 1 : *La présentation de soi*, op. cit., pp. 11-21. Cet auteur définit cette expression ainsi : lorsqu'un individu est en présence d'autres personnes, celles-ci cherchent à obtenir des informations à son sujet, l'idée qu'il se fait de lui-même, ses dispositions à leur égard, sa compétence, son honnêteté. Cette recherche d'information contribue à définir la situation en permettant aux autres de prévoir ce que leur partenaire attend d'eux et ce qu'ils peuvent en attendre. Ainsi informés, ils savent comment agir de façon à obtenir la réponse désirée. Mais Erving Goffman distingue le "consensus temporaire" de la "rupture de la définition". Si dans le "consensus" temporaire tous les participants contribuent ensemble à une même définition de la situation, il existe néanmoins des ruptures de définition c'est-à-dire lorsqu'une personne projette une définition concurrente de la situation.

³ Erving Goffman, *Les rites d'interaction*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974, pp. 9-16.

⁴ Peter Hall, "Une analyse symbolique-interactionniste de la politique", in Jean-Gustave Padioleau (Textes recueillis par), *L'Opinion publique, examen critique, nouvelles directions*, Paris, Mouton, 1981, p. 308.

La maîtrise du contenu des études du bilan LOTI est le point de départ des situations de tensions. Ceci se retrouve aussi bien pour le TGV Atlantique que pour l'autoroute A49. Dans les deux cas les maîtres d'ouvrage (financeurs) ne veulent pas assumer des textes remettant en question le bien-fondé du projet et par là même l'organisme porteur de ce projet. Dans les deux cas il a été demandé au maître d'œuvre de supprimer des passages gênants pouvant nuire au maître d'ouvrage délégué. Que ce soit pour l'A49 ou pour le TGV Atlantique, deux visions de ce que doit être un bilan se sont développées. La première, celle des maîtres d'ouvrage délégués, traduit la volonté d'opérer un contrôle sur l'expertise. La seconde, celle des maîtres d'œuvre, exprime au contraire la volonté de défendre une évaluation pluraliste affichant une certaine neutralité, voire de défendre une logique de contre-expertise. Deux définitions de ce que doit contenir un bilan se trouvent donc en opposition. Les propos ci-après témoignent de ce double regard sur les choses :

Dans le bilan socio-économique, on nous a demandé de supprimer certaines choses [...] On a voulu proposer des choses sur certains thèmes, le maître d'ouvrage n'a pas voulu [...] Il a peur des conclusions, il a peur qu'il y ait des choses gênantes. Nous avons alerté le Conseil Général des Ponts qui est l'organe destinataire du bilan LOTI (entretien).

Face à une situation de cette nature, la recherche d'un médiateur capable de proposer une définition intermédiaire apparaît comme l'ultime recours. Cependant, c'est le maître d'ouvrage qui va avoir gain de cause et qui va réussir à imposer au maître d'œuvre sa propre vision des choses. Une situation de même nature a été relevée pour le TGV Atlantique. Pour ce projet, on a vu que la répartition des responsabilités était floue ou mal dessinée. La SNCF qui se trouve être le maître d'ouvrage délégué et le maître d'œuvre pour les études environnement et transports, voit lui échapper le volet socio-économique qui se trouve être piloté par le service Economique et Statistique de la DAEI. Et pourtant, les études pilotées par le SES ont été synthétisées et intégrées au document final du bilan, document signé SNCF. Cette dernière se trouve donc porter la responsabilité du contenu de ces études ; études dont elle conteste la méthode. C'est de là qu'est née la tension entre la SNCF et le SES. Pour affirmer la distance prise à l'égard des conclusions de ces études, et notamment celle relative à l'impact du TGV Atlantique sur la mobilité, les conclusions de ce travail ont été annotées par la SNCF.

Le SES a organisé deux enquêtes sur l'impact du TGV sur la mobilité à deux périodes différentes : en 1989, avant la mise en service du TGV, et en 1993, après la mise en service du TGV. La DTT a souhaité que ces travaux soient intégrés au bilan, plus précisément au volet socio-économique. Le problème, est que la SNCF ne partage pas les conclusions de ces travaux sur la mobilité. Les critiques formulées par la SNCF portent sur la méthode (échantillons, durée et dates des enquêtes), sur l'exploitation de ces enquêtes et sur certains résultats. Dans la mesure où au départ, le bilan devait être une publication conjointe DTT et

SNCF, celle-ci ne pouvait s'opposer à l'intégration de ce travail. "Quand la DTT nous a dit que ce document devait être publié sous la responsabilité de la SNCF, nous l'avons mis en annexe avec un nota benne dans un encadré"(entretien). On voit bien ici le changement de position de la SNCF qui portant la responsabilité du bilan, propose d'identifier clairement et explicitement les éléments dont elle n'a pas piloté la production et dont elle ne souhaite pas endosser la responsabilité.

C'est donc là que les points de vue diffèrent entre la SNCF et le SES. Pour ce dernier, "le bilan devrait contenir tous les éléments et doit être un document apportant une diversité d'éclairages. Il devrait se réaliser dans un souci de transparence [...] Il est important que le maître d'ouvrage sache intégrer des éléments exogènes" (entretien). Le SES conteste d'une part le fait que la SNCF annote l'étude sur la mobilité en émettant des réserves dans un encadré, et d'autre part les critiques de fond qui lui sont adressées.

La SNCF et le SES défendent deux visions différentes. La première, à la fois juge et parti, non seulement a le monopole de l'information, notamment en matière de trafic, mais ne souhaite pas assumer des conclusions d'études qui ne sont pas de son fait et qui peuvent de surcroît être gênante pour l'organisation et pour son image. La seconde défend l'idée d'une évaluation indépendante où la diversité des points de vue doit être acceptée et donc d'une évaluation transparente. Cette divergence de vue s'est traduite concrètement par une mise à l'écart de la synthèse sur la mobilité dans le document principal du bilan, puisqu'elle apparaît en annexe seulement, alors que le SES aurait souhaité qu'elle puisse apparaître dans le rapport principal.

Dans une situation où les règles du jeu et les rôles de chacun ne sont pas clairs, il est difficile d'imaginer donner tort ou raison à l'un ou à l'autre ! Il n'y a donc pas de "consensus temporaire" entre les divers acteurs contribuant ensemble à une même définition de la situation, mais au contraire une "rupture" quant à la définition de la situation. Deux visions différentes s'opposent.

Ce qui est en jeu à travers ces relations et ces tensions, c'est la perception qu'ont chacun de ces acteurs de la notion d'évaluation. Le référentiel qui se construit autour de cette idée d'évaluation de l'action publique varie en fonction de la position des acteurs impliqués dans le bilan. Pour les uns, l'évaluation doit servir les intérêts du maître d'ouvrage ou tout du moins ne pas le desservir, pour les autres l'évaluation doit viser une analyse transparente de l'action publique. Contrôle de l'expertise pour s'assurer qu'elle ne soit pas en contradiction avec les stratégies des organisations ou indépendance de l'expertise : deux façons d'appréhender les bilans LOTI dans les faits, mais une façon s'impose dans la réalité, la première.

La situation est un peu différente pour la ligne A du tramway de Strasbourg. La tension entre communauté urbaine de Strasbourg et Observatoire des effets du tramway est liée à l'attitude adoptée par le maître d'ouvrage, à savoir une attitude de "détachement" et donc l'absence d'engagement de la part de la CUS : "En 1996, on a été bloqué par inintérêt ou par erreur de notre part" (entretien). Le groupe de pilotage créé à cet effet n'a pas vraiment fonctionné.

Il est à noter que la mise en place de cet observatoire résulte davantage d'une volonté politique que d'une volonté des responsables administratifs. Mais une première explication à cette attitude est la priorité accordée par les services techniques de la CUS à la construction actuelle de la seconde ligne du tramway, la ligne B, d'autant plus qu'elle doit être terminée avant la fin du mandat, en 2001. L'absence de disponibilité crée de fait une attitude de détachement vis-à-vis des travaux de l'observatoire. Une seconde explication vient s'ajouter, le manque d'intérêt porté à la procédure des bilans. Absence d'intérêt quant aux apports de ce travail pour la collectivité et son usage : "Avec le bilan, on évalue une infrastructure et non une politique, il est très limité quant à son sujet" (entretien) ; absence d'intérêt due aux limites des résultats obtenus : par exemple pour le commerce, "Il est difficile de dissocier les effets liés au tramway, au plan de circulation, à l'appareil commercial [...]" (entretien). Les préoccupations ne sont donc pas tout à fait de même nature entre les responsables techniques de la CUS et ceux de l'observatoire.

Les situations de tensions constatées dans le processus de production des bilans LOTI du TGV Atlantique et de l'autoroute A49 restent les plus importantes et les plus caractéristiques. Elles résultent bien souvent de l'absence de médiateur, ou de comité de pilotage créé à cet effet et capable de prendre des décisions ou d'éviter des dérives. Mais la raison de ces tensions est bien souvent à rechercher dans la crainte du maître d'ouvrage de voir son image se ternir et donc de perdre sa crédibilité notamment vis-à-vis des élus et des citoyens.

b) Ne pas perdre la face

Maîtriser le contenu des bilans LOTI c'est surtout maîtriser son image vis-à-vis de l'extérieur et donc garder la face. Pour Erving Goffman, un individu garde la face lorsque la ligne d'action qu'il suit manifeste une image de lui-même constante appuyée par les jugements et les indications des autres participants. Pour parvenir à garder la face, l'individu doit nécessairement prendre en considération la place qu'il occupe dans le monde social en général.

"La face sociale d'une personne est souvent son bien le plus précieux et son refuge le plus plaisant"¹.

Pour une organisation telle qu'une société concessionnaire d'autoroute ou telle que la SNCF chargée de la réalisation des bilans LOTI, il s'agit de ne pas perdre la face ou encore de faire bonne figure et ce à plusieurs niveaux :

- tout d'abord vis-à-vis de son organisation, c'est-à-dire ne pas aller à l'encontre de la stratégie de l'entreprise,
- ensuite vis-à-vis des autres secteurs de transports (logique de concurrence),
- enfin vis-à-vis de la société en générale (élus, citoyens, associations de riverains ou écologistes, etc.) en particulier pour ne pas alimenter les arguments des opposants aux projets d'infrastructures.

La fonction du bilan LOTI se trouve en quelque sorte modifiée : d'une fonction démocratique visant la transparence de l'action publique, on passe alors à une fonction "commerciale" de promotion ou de "publicité" visant à valoriser l'infrastructure réalisée et à travers elle le constructeur et l'exploitant. Les tensions entre acteurs qui ont été analysées reposent sur deux éléments, tout d'abord sur l'ambiguïté des responsabilités : celui qui est amené à porter la responsabilité publique du bilan est-il l'interlocuteur légitime ? et ensuite sur les contraintes imposées par les maîtres d'ouvrage délégués pour ne pas perdre la face publiquement ou pour faire bonne figure. L'idée d'une transparence de l'action publique et d'une diffusion publique fait peur. On craint que les éventuels effets négatifs relevés lors du bilan ne se retournent contre les maîtres d'ouvrage délégués et contre les projets futurs.

* * *

Cette phase de tâtonnement qu'a constitué la réalisation des premiers bilans LOTI explique les hésitations, les ambiguïtés et les tensions. On peut dès lors considérer que les bilans étudiés ont constitué en quelque sorte des expérimentations pour les bilans à venir. Ces expérimentations, si elles sont marquées par des hésitations méthodologiques, par des ambiguïtés, par des relations tendues, ont cependant le mérite d'avoir vu le jour dans des

¹ Erving Goffman, *Les Rites d'interaction*, op. cit. Pour cet auteur, "Lorsqu'une personne ressent qu'elle réussit à garder la face, sa réaction est typiquement de confiance et d'assurance. Suivant fermement sa ligne d'action, elle estime qu'elle peut garder la tête haute et se présenter ouvertement aux autres. Elle se sent en quelque sorte légère et en sécurité, ce qu'elle ferait tout aussi bien si les autres estimaient qu'elle fait mauvaise figure, mais parvenait à lui cacher ce sentiment" (pp. 11-12). D'une manière générale, l'expression "perdre la face" signifie faire mauvaise figure, faire piètre figure ou baisser la tête.

conditions organisationnelles pas toujours favorables. Il s'agit à partir de ces premières expérimentations de pouvoir tirer les leçons pour les bilans à venir.

Existe-t-il un schéma "idéaltpe" permettant la réalisation des bilans LOTI dans les meilleures conditions organisationnelles possibles ?

On pourrait imaginer se fixer deux objectifs :

- ♦ premier objectif, définir clairement qui est le maître d'ouvrage des bilans en affirmant le rôle de l'Etat et des collectivités, et ce quelque soient les montages (concessions ou non) ;
- ♦ deuxième objectif, confier les études à un maître d'œuvre qui ne soit pas juge et parti.

Un troisième objectif pourrait être de mettre en place ou de recourir à un dispositif d'évaluation intégrant le maître d'ouvrage mais indépendant de celui-ci, disposant de ressources financières propres, composé de représentants des différents partenaires, y compris les représentants d'usagers, et de personnalités reconnues ; dispositif auquel pourrait être confiées des missions plus ou moins ambitieuses d'accompagnement ou d'appréciation des bilans, de recommandations méthodologiques ou de réalisations d'expertises.

Ce regard sur le processus de production des bilans LOTI à partir de l'analyse de trois terrains spécifique, nous amène à souligner le caractère mouvant d'un dispositif, celui de l'évaluation ex post, en cours d'élaboration et de définition ; un dispositif où les relations entre acteurs sont floues, les rôles de chacun parfois ambigus et les méthodes d'analyse encore inachevées, voire incertaines. Forts de ces premières expériences, les bilans à venir devraient sans doute pouvoir se réaliser dans de meilleures conditions. Un point reste néanmoins à aborder dans ce travail, les enjeux techniques et stratégiques qui entourent les études de trafics des bilans, et la question de la diffusion publique des bilans.

2. Les enjeux techniques et politiques des bilans LOTI

L'analyse relative au processus de production des bilans LOTI nous amène dès à présent à traiter des enjeux qui entourent la réalisation des bilans. Le premier des enjeux identifiés est relatif aux études de trafics et plus précisément aux écarts observés entre les prévisions et les réalisations. Quelles explications apportées à ces écarts ? Le second enjeu identifié porte sur la question de la diffusion publique des bilans LOTI et sur le caractère politique de cette diffusion. Comment expliquer les réticences de l'Administration ou des grands opérateurs publics à la diffusion publique des bilans ? Celle-ci relève-t-elle de l'utopie ou de la réalité ? C'est donc à cet ensemble de questions que l'on tentera de répondre au cours de cette seconde partie.

2.1. Interrogations sur les études de trafics

Planifier, c'est décider à l'avance de ce qui sera fait, comment, quand et par qui cela sera fait. La planification permet d'établir un rapport entre la situation existante et la situation souhaitée, et de réaliser des choses qui, sans elle, ne seraient pas possibles. Même si l'on peut rarement prédire l'avenir avec exactitude, car des facteurs imprévus peuvent toujours faire obstacle aux plans les mieux conçus, l'absence de planification laissera les événements se dérouler au hasard.

H. Koontz et C. O'Donnell (1980)

Management : Principes et méthodes de gestion, MacGraw-Hill, 1980, p. 60

Parce que plus directement représentatives d'une situation, d'un état, d'un avenir, les études de trafics semblent être l'étape primordiale du processus d'évaluation, tant pour les techniciens que pour les politiques. Les évaluations de trafic servent de base à la construction du montage financier et au calcul de rentabilité. A ce stade, les enjeux sont non seulement techniques, puisque les études de trafics font appel à une technicité propre, mais peuvent également dévier vers des comportements plus stratégiques qui ont pour but de guider la décision et d'influencer les orientations dans les choix. Élément conditionnant la prise de position et de décision, élément le plus représentatif de la rentabilité et de la pertinence de

l'infrastructure, l'analyse de trafic est une étape aussi fondamentale que fragile parce que lourde de conséquences.

Dans cette partie, le but est de comprendre pourquoi, alors que des méthodologies de l'évaluation sont clairement identifiées et que les méthodes de calcul sont suffisamment rodées, des écarts entre prévisions et réalisations de trafics persistent. Ces écarts constatés sont-ils réellement significatifs ou ne sont-ils que le fruit d'une évolution normale de l'environnement?

2.1.1. Les prévisions de trafic : constats¹

Il s'agit de constater les écarts qu'il peut y avoir entre l'évaluation de trafic et le trafic effectif. Nous verrons comment sont perçus et interprétés ces écarts par les acteurs principaux et comment ils sont traités pour les projets futurs.

L'A49 : une reprise de trafic non anticipée

Le trafic sur l'axe de l'autoroute A49 peut être décomposé en trois comportements : Le trafic de transit : trafic empruntant la totalité de l'itinéraire, le trafic d'échange avec le Nord : échange entre la Vallée de l'Isère et le Nord : Grenoble - Voiron – Nord, le trafic d'échange avec le Sud : échange entre la Vallée de l'Isère et le Sud : Romans - Valence.

a) Le constat

On constate qu'en 1994, l'A49 capte la quasi-totalité du grand transit et les trois quarts des échanges entre les pôles Grenoble - Romans - Valence. Les échanges locaux restent majoritairement sur les RN 532 et RN92, ce qui peut s'expliquer par l'importance des trajets quotidiens domicile - travail. D'une manière générale, on constate que l'utilisation de l'A49 augmente avec la distance à parcourir.

La mise en service de l'A49 a eu des conséquences importantes sur le trafic routier entre Grenoble et Valence. Quatre remarques peuvent être apportées : une augmentation générale du trafic, due à l'apparition du trafic induit de l'ordre de 10 à 15%, trois ans après la mise en service de l'A49 ; l'absorption par l'A49 du trafic de transit entre Grenoble et Valence, en particulier lors des périodes de pointes, ce qui caractérise sa fonction d'axe de desserte nationale ; un délestage important sur les routes nationales parallèles à l'autoroute, en

¹ Pour plus d'informations concernant les différents projets, se reporter aux monographies situées en annexe.

particulier sur la RN532. Ce report est moins faible concernant la RN92 du fait de sa fonction de desserte locale ; le maintien d'un trafic poids lourds sur la RN532.

On note aussi que l'A49 a modifié les comportements des usagers de la façon suivante :

- une augmentation sensible de la fréquence des déplacements pour 13% des usagers, et intensification, en particulier, des déplacements pour affaires professionnelles et tourisme.
- en revanche, les usagers ont peu modifié leurs lieux d'activités, tant professionnelles que loisirs.
- sur la RN532 de Veurey à Romans, on constate une diminution des trafics de l'ordre de 40 à 47% depuis la mise en service de l'A49.
- sur la RN92 de Moirons à Romans, on constate une baisse modérée des trafics depuis la mise en service de l'A49.
- l'A49 absorbe ½ des trafics de la Vallée de l'Isère. L'axe joue deux rôles principaux : l'écoulement du grand transit et desserte des pôles économiques locaux : Grenoble - Romans - Bourg de péage et Valence.

Concernant le trafic poids lourds, on constate un faible report (relatif) sur l'A49 (dont la moitié des transports de marchandises provient de sa fonction de desserte nationale et internationale) et une présence encore importante sur la RN 532 (environ 12% du trafic total). Cette forte présence est sans doute dû à l'interdiction depuis 1993 (sauf pour les échanges locaux), des poids lourds sur la RN92.

b) Comparaison des effets prévus et des effets observés de l'A49

Concernant la comparaison entre les prévisions et les réalisations on note que d'une manière générale le trafic avait été sous-estimé. En effet, les prévisions anticipaient un trafic de 7910 véhicules par jour, alors que l'on constate un trafic de 11280 véhicule par jour. Plusieurs éléments peuvent expliquer cette sous-estimation. D'une part, considérant l'environnement économique générale, la reprise de la croissance n'avait pas été anticipée. D'autre part, les reports en provenance des autres itinéraires de transit comme Genève - Lyon - A7 et surtout A43 - RD75 - A7 (via Vienne), n'avaient pas été retenus comme hypothèse compte tenu de la compensation probable due à la mise en service des autoroutes A40 - A42, le contournement Lyon (A46) et A51 (Aix - Sisteron). A cela vient s'ajouter le fait que le trafic induit n'avait pas été pris en compte dans les prévisions d'Avant Projets Sommaire, or on évalue ce type de trafic de 1000 à 2000 véhicules par jour. Plusieurs interprétations peuvent être fournies concernant l'analyse de trafic.

D'une part, en 1984 lors de l'évaluation a priori, la reprise de trafic qui a eu lieu en 85/91 n'avait pas été anticipée. De plus, le contre choc pétrolier n'avait pas été prévu, ce qui explique pour l'essentiel les différences entre ce qui avait été prévu et ce qui s'est réellement passé. A ceci s'ajoute le fait que "le modèle ARIANE a tendance à sous-estimer les trafics de longue distance, car il ne prend en compte qu'une seule valeur du temps (fonction positive du revenu des ménages)"¹ (entretien).

"Concernant les tentatives d'explication des écarts entre prévisions et réalisations, il faut nuancer leur importance car une différence de 20% est considérée comme une bonne évaluation" (entretien).

"Il faut être prudent avant de pouvoir dire que les trafics ont été sous-estimés. En effet, en matière d'autoroutes, les modèles gravitaires² utilisés étaient mal adaptés, alors que les modèles d'affectation (par à la loi D'ABRAHAM) sont beaucoup plus pertinents et obtiennent des prévisions plus justes" (entretien).

Concernant l'A49, le trafic a en effet été sous-estimé. Ceci s'explique en partie par la présence de réseaux de proximité qui influent sur les trafics. En effet, l'A49 s'inscrit dans un grand courant de transit entre le Sud et les Alpes, détourne des courants de trafics plus lointains, auxquels se sont ajoutés des phénomènes ponctuels tels que les Jeux Olympiques.

Le tramway de Strasbourg : un succès inattendu

"La prévision de trafic est un élément essentiel du montage du dossier. Si on va trop bas on n'intéresse personne, si on va trop haut on risque des difficultés financières. Pour dimensionner l'investissement, il faut bien définir ce que l'on prévoit " (entretien).

a) Les principaux résultats du tramway de Strasbourg

Les modèles de prévisions de trafic ont pour but d'estimer la croissance en $n+1$. Pour Strasbourg, les modèles définissent un $x\%$ de croissance en fonction des éléments connus (en place et à venir) en n . cependant, lorsque l'on crée de la voirie, on sait que puisque l'offre créée la demande on parviendra tôt ou tard à ce $x\%$ de croissance prévue. Ainsi, d'avance on sait que toute voie finira par être congestionnée, et le problème est donc de savoir QUAND, et de fournir une offre transports collectifs suffisamment pertinente pour que cette congestion arrive le plus tard possible.

¹ La valeur du temps utilisée pour convertir en francs les gains de temps des usagers, est un élément essentiel du calcul des avantages du projet. Deux types de valeurs sont utilisées : La valeur révélée est celle que les usagers attribuent implicitement à leur temps, et qu'ils révèlent au travers de leurs comportements ; La valeur tutélaire est celle que l'Etat, dans sa sagesse, attribue au temps des citoyens. Boiteux, M, *Transport : pour un meilleur choix des investissements*, La Documentation Française, 1995, p34.

² Modèles utilisés pour évaluer la variation de la demande.

En 1998, le transport public assurait 11% des déplacements dans la Communauté Urbaine de Strasbourg, les deux roues près de 15%, la voiture 74%. L'objectif de long terme visé par les élus strasbourgeois est un ambitieux rééquilibrage : 25% pour les transports publics, 25% pour les vélos, 50% pour les automobiles¹. Les bus ont également bénéficié du succès du tramway. Avec une vitesse commerciale de 14 km/h, ils assurent encore près de 160000 voyages/jour. En effet, la mise en service du tramway a été l'occasion d'une restructuration du réseau bus. Le tracé de nombreuses lignes a été modifié afin de les articuler autour de la ligne du tramway, donnant ainsi une plus grande cohérence au réseau. D'autres lignes ont été créées et prolongées afin de développer des lignes de rocade et d'augmenter la fréquence de desserte. En même temps, les parcs de véhicules ont été considérablement agrandis et modernisés, ce qui a contribué à augmenter l'offre globale de transport en commun de 30% dont 10% sont imputables au tramway et 20% aux bus.

b) Comparaison des effets prévus et des effets observés

Le nombre de déplacements avaient été sous-estimés, tandis que le nombre de correspondances avaient été surestimés. La Compagnie des Transports Strasbourgeois explique ces écarts grâce à une analyse plus fine du réseau global. En effet, certaines lignes paraissent beaucoup plus attractives que prévu du fait du maillage important reliant les lignes bus au tramway. D'autres lignes sont quant à elles sous-évaluées concernant le trafic global, mais surévaluées au niveau de leur taux de correspondance. D'autres lignes paraissent plus atypiques et ont été fortement surévaluées tant au niveau de leur trafic global que de leur taux de correspondances : il semble que sur ces lignes le potentiel ne soit pas exploité totalement. Il est à supposer que les conditions de circulation aient été dégradées sensiblement entraînant de fortes perturbations et des rallongement de temps les rendant moins attractifs.

Les personnes rencontrées lors des entretiens estiment que la différence entre les prévisions et les réalisations peut être en partie expliquée par le fait que les "prévisions de trafics sont effectuées avec le modèle TERESE qui aurait tendance à sous-estimer les trafics". Ils supposent que puisque "ce modèle est calé sur l'origine – destination de 1990, les modifications de l'offre globale n'ont pu être intégrées dans le modèle". Les politiques de stationnement n'avaient pas été estimées, alors que l'on peut considérer que cette politique a eu un impact non négligeable sur le comportement des usagers de la voiture.

Pourtant, bien que sous-estimés en volume (nombre de voyage), les prévisions de trafics restent exactes concernant les recettes attendues. De plus, les rames actuelles sont plus longues que prévues, ce qui peut en partie expliquer la sous-évaluation puisque la longueur des rames

¹ Yves Laurin, *op cit.*

peut avoir une influence sur le confort et donc sur les fréquentations (notamment pour les personnes âgées).

D'une manière générale, Il faut être prudent lors de l'interprétation des résultats concernant le tramway. On a effectivement une hausse de la fréquentation des transports collectifs depuis la mise en service du tramway, mais on ignore ce qu'il s'est réellement passé entre les deux dates. La prise en compte de ces éléments peuvent conduire à des observations totalement différentes dont la proportion est de signe contraire.

Sur les autres modes de transport, le tramway a modifié les choses aux marges :

- ♦ Les effets sur le trafic ne sont pas mesurables, par contre on observe nettement les effets de l'interdiction du transit dans la ville ;
- ♦ 14% des déplacements en tramway sont faits au détriment du vélo plus qu'au détriment de la VP ;
- ♦ Les P+R sont un succès, ils ont d'abord été conçus pour remplir le tramway aux heures creuses.

Avant la mise en place du tramway, il y avait dans Strasbourg une pénétration automobile de 240 000 véhicules par jours. Il y a trois ans, on observait un taux de pénétration de 200 000 véhicules par jours ; soit une baisse de 17%. Rapporté à une croissance d'environ 4% par an, on obtient des résultats très significatifs, puisqu'on aurait dû avoir 300000 véhicules par jours. On observe un certain report vers les autoroutes de contournement, et une hausse d'environ 44% de la fréquentation des transports collectifs (d'où une élasticité de la demande par rapport à l'offre supérieure à 1). Aujourd'hui, les préoccupations politiques s'orientent vers le périurbain grand utilisateur de VP. Plusieurs propositions sont déjà soumises à réflexion et s'orientent essentiellement vers les propositions concernant : le train-tram ; le libre service VP ; la multipropriété.

Pour la ligne B, les prévisions de trafic ont été revues à la hausse, en tenant compte des enseignements de la ligne A. Notamment les prévisions initiales ne prenaient pas en compte les paramètres de réduction de stationnement (-1000 places en centre-ville). Cette restriction de stationnement aura forcément un impact sur le choix modal des usagers et sur la mobilité. En revanche, les prévisions de recettes concernant la ligne B n'ont pas été modifiées. (entretien).

Dans une autre agglomération (Paris), concernant les modèles utilisés pour les prévisions de trafic en milieu urbain, le Syndicat des Transports Parisiens propose de prendre en compte les changements de destination et l'induction de trafic. En effet, actuellement, les modèles sont fondés sur une demande de déplacements constante. Seuls les reports

d'itinéraires et de modes sont pris en compte. Pour rendre plus pertinentes les prévisions, il serait alors souhaitable d'intégrer de manière plus systématique les effets de modification des destinations introduits par les nouvelles infrastructure pour évaluer l'avantage des usagers qui en profitent. De plus, le STP souligne l'importance de prendre en compte le choix modal et les différents éléments qui l'influencent, tels que les motifs de déplacements, la disponibilité des stationnements... ces éléments avaient d'ailleurs également été proposés dans la méthodologie élaborée par le CERTU.

Le T.G.V. Atlantique : un contexte économique défavorable

Depuis 1980, les systèmes de suivis de trafics se sont régulièrement améliorés. De 1980 à 1986, des comptages effectués par les agents à l'intérieur des trains, complétés par des résultats d'enquêtes, permettaient de connaître les fréquentations. A partir de 1986, la SNCF a mis en place un système d'enregistrement des informations contenues dans les billets et lues électroniquement au moment de la vente des billets. Ce système a été maintenu jusqu'en 1992 et a été enrichi. Depuis 1996, un système d'information plus récent a été mis en place : le système ARISTOTE, (connecté au système de distribution SOCRATE).

Deux différences principales doivent être notées. D'une part, l'évolution tendancielle du trafic avant le projet a été revue à la baisse : initialement le trafic était supposé augmenter de 2,4% par an en 2^{ème} classe et rester stable en 1^{ère} classe jusqu'en 1990, soit une évolution globale de +2% par an. Après le constat d'une évolution nettement moins importante (+1,2%), il est apparu plus réaliste en 1986 de retenir pour la période 1985-1992 une croissance de 1,3% par an jusqu'en 1992. D'autre part, l'augmentation du trafic entre la situation de référence et celle du projet a été revue à la hausse pour trois raisons : une amélioration plus substantielle de l'offre, un potentiel de trafic aérien plus important que prévue et un recalage des modèles après la mesure des premiers résultats de T.G.V. sud-est.

a) Trafics réalisés et trafics de référence dans le bilan a posteriori

Ces trafics ont été déterminés en faisant l'hypothèse que les flux sur les axes Atlantique auraient eu des profils similaires à ceux observés sur l'axe Est de la France. La méthode de construction des trafics de référence suit le processus suivant : projection tenant compte de l'observation d'évolution de trafics sur les axes classiques comparables. La projection du trafic entre 1989 et 1996 consiste à appliquer aux trafics de référence des O-D concernées par le projet du T.G.V. Atlantique, le taux de variation annuelle observée sur les relations de l'Est comparables diminué ou ajouté du différentiel de taux entre les O-D de l'Atlantique et celles de l'Est constatées dans le passé. Les trafics indiqués sont définis comme étant les trafics de l'ensemble de l'axe Atlantique, et sont établis à partir de comptage.

En 1988, le trafic sur l'ensemble de ces origines- destinations représentait 18,3 millions de voyageurs. Après la mise en service de la nouvelle ligne, ils étaient de 21,7 millions de voyageurs en 1992 et de 23,3 millions de voyageurs en 1996. Le trafic de référence serait de 16,8 millions de voyageurs en 1992. L'écart entre le trafic observé et le trafic de référence est donc de 4,3 millions de voyageurs en 1991 et de 4,9 millions de voyageurs en 1992. Cet écart serait de 6,9 millions de voyageurs en 1996.

Plusieurs observations, interprétations et conclusions peuvent être faites. D'une part, différents éléments macro-économiques vus précédemment peuvent expliquer en partie les écarts entre prévisions et réalisations sur la période 1986-1992 ; D'autre part, les évolutions passées du contexte économique et la mise en place d'une nouvelle tarification peuvent expliquer en partie ces écarts. Finalement on peut considérer que le gain de 6,8 millions de voyageurs est obtenu en 1996, soit avec un décalage de 4 ans par rapport aux prévisions de 1986, ce qui relativise les écarts entre les prévisions et les réalisations de trafic. En effet, on peut considérer que les erreurs constatées entre prévisions et réalisations sont imputables à un contexte économique défavorable et que les prévisions auraient été plus justes si ces éléments exogènes n'avaient perturbé les prévisions.

Si l'on considère le trafic tous modes, les parts de marché du mode ferroviaire (par rapport à un total VP + fer) ont évolué. Dans l'ensemble, la part de marché du mode ferroviaire a augmenté pour les trafics compris entre l'Ile-de-France et les régions concernées par le **T.G.V.** Atlantique. Dans l'ensemble, la part de marché du mode ferroviaire a baissé pour les trafics compris entre l'Ile-de-France et les régions non concernées par le **T.G.V.** Atlantique.

Le mode ferroviaire a donc conquis des part de marché vis-à-vis du mode routier sur la période 1981-1994 pour les relations entre Ile-de-France et les régions situées sur la façade Atlantique. Ces conclusions permettent de confirmer le détournement de trafics des voitures particulières vers le T.G.V.

Il faut noter qu'avant la réalisation du T.G.V. Atlantique en 1989, on était dans une période d'expansion économique. A partir de 1993, on entre dans une période de récession à laquelle s'ajoutent les perturbations liées à la mise en place du système SOCRATE. Il est donc important de souligner que les dates avant et après ont un rôle clé dans l'interprétation des résultats. Les évaluations de trafics ont été réalisées dans une période économique favorable et en pleine expansion, tandis que les observations ex post ont été faites en période de récession économique. Partiellement, les écarts constatés peuvent être imputés à l'effet général de stagnation de l'activité économique (guerre du Golfe, crise économique, modification tarifaire...). Pour pouvoir comparer de façon pertinente les prévisions et les réalisations il

aurait été utile de refaire fonctionner les modèles en intégrant les évolutions tarifaires, afin de voir les écarts possibles de les analyser et de vérifier la cohérence du modèle. En effet, les élasticités de la demande au prix n'ont pas été intégrées dans le modèle, et donc n'ont pas été prises en compte dans l'évaluation, ce qui représente un manque important dans la mesure où le supplément de trafic est le même pour aller au Mans ou à Nantes (ce qui a forcément un impact sur les fréquentations). Cependant cet exercice est long et lourd financièrement. De plus, les perturbations liées à la mise en place de SOCRATE ont rendu difficile les reconstitutions de trafics pour les années 1993, 1994 et 1995.

Les estimations de trafic ont été bien été réalisées, mais avec un retard de quatre ans.

Ce résultat peut être considéré comme relevant d'une bonne précision. En effet, deux raisons expliquent ce phénomène de retard :

- L'environnement économique n'a pas été celui prévu : dès 1990 il y a eu inflexion des tendances macro-économiques (PIB, consommation des ménages...).
- Dans les études a priori il y avait hypothèse de maintien des tarifs. Or le système tarifaire a été modifié dans des proportions plus importantes que la hausse du niveau général des prix (inflation).

b) Quelques remarques concernant les prévisions de trafics du T.G.V. Atlantique

Les remarques exposées par le Service Economique et Statistique¹ s'appuient sur une observation avant-après réalisée par enquête auprès des usagers des modes ferroviaires, aériens et routiers sur les relations concernées par le T.G.V. Atlantique. La SNCF formule à l'égard de ces remarques des réserves concernant essentiellement la méthodologie utilisée pour réaliser cette analyse et sur la portée des résultats qui peuvent en être déduits. La méthodologie appliquée a été identique à celle développée antérieurement à l'occasion de la mise en service d'autres grandes infrastructures et notamment celle appliquée pour le T.G.V. Sud-Est. C'est sous la forme d'enquêtes coordonnées (même date, même questionnement) auprès des usagers des modes concurrents, que s'est réalisée cette enquête, pour les périodes 1989 et 1993. La comparaison des résultats obtenus pour évaluer les effets du T.G.V. Atlantique diffère entre les deux périodes, et doivent être alors différenciés selon que l'on considère :

¹ Bilan a posteriori du projet de desserte de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France par TGV – Annexe 6 – Service Economique et Statistique de la Direction des Affaires Economiques et Internationales du Ministère de l'Equipement, des Transport et du Logement.

- la zone proche qui couvre les relations les plus courtes, où l'avion est absent de la concurrence modale : sur cette zone le train connaît une récession de ses trafics et de ses parts de marché entre les deux périodes. Cette diminution s'inscrit dans un contexte où la mobilité tous modes confondus est en diminution.
- la zone intermédiaire qui couvre des relations pouvant être comprise entre 1h30 et 3h00, là où les trois modes sont en concurrence : sur cette zone, le trafic ferroviaire augmente fortement au détriment du trafic aérien. Cependant à l'intérieur de cette zone, la compétitivité du T.G.V. Atlantique atteint son maximum autour de 2h00 puis diminue à mesure de l'éloignement à Paris. En revanche, les trafics autoroutiers ne paraissent globalement pas souffrir de la concurrence T.G.V.
- la zone la plus éloignée de la capitale, qui ne semble pas sensible à la diminution des temps de parcours introduite par le T.G.V. Atlantique. Sur cette zone le fer connaît une érosion importante de ses trafic entre les deux périodes. L'usage de la voiture ne bénéficie pas du même dynamisme que sur les zones plus rapprochées. Seul l'avion semble en mesure de profiter de la dynamique de la mobilité.

2.1.2. Les prévisions de trafics : enjeux et comportements stratégiques

Il est souvent reproché par des non-spécialistes, qu'en matière de prévision de trafics il peut y avoir stratégie à sous-estimer systématiquement la prévision. En effet, une fois constaté l'écart (positif) entre l'évaluation et le constat, l'infrastructure peut devenir objet de valorisation, servant alors des ambitions politiques.

De la nécessité d'une stratégie...

Pour l'autoroute A49 comme pour le tramway de Strasbourg, cette hypothèse est rejetée par l'ensemble des personnes interviewées : "La sous-estimation des trafics ne se fait jamais sciemment" (entretien). Selon elles, la tendance serait plutôt à la surestimation des trafics dans le but de faire accepter le projet. C'est-à-dire, lors des études préalables, il est préférable de ne retenir que les hypothèses "hautes" afin de fournir la meilleure ambition au projet. Il s'agit en fait de rendre son "produit" le plus "vendable" possible.

De fait, des écarts sont justifiés par des évolutions dans la connaissance de l'environnement économique du projet, considéré par beaucoup comme de plus en plus

instable, et de l'espace de décision correspondant. Depuis la fin des années 70, de nombreuses crises sont venues infléchir voire démentir les propositions d'évolution proposées précédemment. Les projections tendanciennes sont donc de plus en plus difficiles à appliquer.

La médiatisation de ces versions successives, justifiées par le réajustement à l'environnement économique, peut donner l'impression d'une « manipulation » des données.

De fait, les enjeux liés aux estimations de trafic jouent souvent un rôle prépondérant dans la justification du projet et dans sa communication.

...à la complexité de l'enjeu "stratégique" global

Il ne s'agit pas ici de dénoncer les éventuels comportements délibérés d'ajustement des données, ni de "manipulation" de données. Notre propos ici est plutôt de souligner le fait qu'aujourd'hui les infrastructures s'inscrivent dans une logique concurrentielle, et deviennent l'objet permettant de valoriser et de rendre attractive une ville ou une région. A l'image d'une entreprise où le "manager" affiche sa volonté de produire des résultats, fait des choix, arbitre entre différentes propositions et doit orienter ses conduites en fonction non seulement de rationalités multiples et hétérogènes, mais aussi en fonction d'une "stratégie commerciale" qu'il désire mener. Il ne s'agit plus simplement de comparer les avantages aux inconvénients, mais il faut intégrer la notion d'image et de valorisation, comme le montrent Jean-Gustave Padioleau et René Demesteere lorsqu'ils abordent la question de la démarche stratégique de planification des villes. Ils soulignent en effet, l'importance des politiques de marketing et de communication¹ :

Une vision instrumentale de la ville se dégage de ces expériences, incarné dans la métaphore de l'entreprise. A l'image de celle-ci, symbole phare de la modernité contemporaine, la ville devient un acteur guidé par le critère d'une rationalité technico-économique de fonctionnement entendu comme la quête de l'efficacité définie dans un langage utilitariste de développement, de productivité, voire même de profit. A la manière d'une entreprise, la ville s'apparente à une organisation, à un instrument pour atteindre des buts. Dès lors, un tel dessein nécessite que la ville excelle dans ces activités de managements. (...) Les idées d'instruments, d'entreprise ou d'efficacité rendent possibles, désirables, voire même inéluctables, l'emploi de méthodes managériales.

Les projets de transports s'inscrivent alors dans un cadre de différenciation de la ville ou de la région. Différenciation à l'égard des concurrents que sont les autres villes et régions. Dans ce contexte, le bilan LOTI, n'est-il pas considéré comme un "simple" rapport de

¹ Padioleau, Jean-Gustave & Demesteere, René, "Les démarches stratégiques de planification des villes : origines, exemples et questions", *Annales de la Recherche Urbaine*.

promotion et de valorisation ? Un rapport destiné à vanter les mérites de telles ou telles infrastructures ?

A l'issu des différents entretiens on constate que le bilan ex post est très important pour les différents organismes, et cela pour plusieurs raisons. Il permet d'une part d'améliorer le niveau de résultat et les méthodes de prévisions, et de valider des hypothèses d'analyse et d'étude. "C'est un travail d'analyse intéressant pour l'entreprise, tant au niveau du projet qu'au niveau des méthodes utilisées, et permet de tirer des leçons pour les projets à venir" (entretien). D'autre part, il permet d'avoir une connaissance précise des modèles (réajustement méthodologique, réadaptation du mode d'intervention publique...). Il permet enfin de tirer des conclusions pour les politiques à venir.

Il ressort que l'application de la loi au niveau interne ne pose pas de problèmes aux différents acteurs. Faire un bilan interne à l'entreprise et y dresser la liste des avantages et inconvénients tant au niveau des méthodes qu'au niveau de la remise en question pour les projets futurs, reste un concept normal dans l'enceinte même de l'organisation. Cette conception reste logique pour les acteurs tant qu'il ne s'agit pas d'être évalué et jugé par des parties extérieures. C'est donc bien le concept d'évaluation et sous-entendu la question du jugement, qui pose problème, et par la même c'est la question de la diffusion qui est remise en cause par les acteurs, surtout lorsque l'on se replace dans la logique de "promotion".

Au niveau interne le bilan LOTI est perçu comme un élément positif qui permet une remise en question et un repositionnement permettant de réajuster les méthodes pour les projets futurs. Cependant, nul n'est encore prêt pour diffuser les points négatifs du système au public et aux concurrents, ni même de diffuser les informations se rapportant au projet. En tant que valorisation de la structure, le bilan LOTI ne pose aucun problème, il devient même un document marketing servant à la promotion d'une ville, d'une infrastructure qui sert même d'argumentation aux campagnes politiques.

La question est donc de savoir quand le bilan va être diffusé : si c'est avant les élections, il devient alors simplement un enjeu électoral, donc implicitement biaisé en faveur des politiques. On peut alors s'interroger sur la finalité du bilan LOTI : est-il un instrument de décision, de justifications tactiques ou de recherche ? Le risque est que l'impératif de diffusion au public ne devienne qu'une démarche politique, économique et commerciale, intégré à une attitude purement stratégique. C'est donc la question de la diffusion qui semble pouvoir expliquer tout le caractère difficile, voire conflictuel des bilans LOTI.

2.2. La diffusion publique des bilans : un mythe nécessaire ?

Retraçant l'évolution du concept d'opinion publique au XVIII^{ème} siècle, Mona Ozouf note : "Ce qui mûrit dans les dictionnaires, à travers les définitions de "publier", "publicité", "publication", c'est le thème de la visibilité de l'opinion publique et surtout de l'opération volontaire qui consiste à tirer au jour le secret : car on ne songerait pas à publier ce que tout le monde voit [...]"¹.

Aujourd'hui, aucun bilan LOTI n'a encore fait l'objet d'une diffusion publique y compris les trois bilans étudiés. Le bilan du TGV Atlantique s'est achevé en février 1999, celui de la ligne A du tramway de Strasbourg était mi-1999 en cours de réalisation. Seul celui de l'A49 aurait dû être rendu public si les délais d'instruction de ce dossier avaient été plus rapides. Est-ce dû à une absence d'intérêt de l'Administration pour cet exercice, ou aux craintes de celle-ci d'un jugement public capable de remettre en question le projet réalisé ?

Plutôt que de s'interroger sur le processus de diffusion publique des bilans LOTI, il semble plus significatif dans le cadre de cette recherche de s'interroger sur les réticences d'une diffusion publique.

La question de la diffusion publique des bilans LOTI sera traitée à partir des observations exprimées par nos interlocuteurs lors des entretiens. Deux réflexions sont proposées concernant, d'une part, les raisons d'une absence de diffusion des bilans et les enjeux politiques qu'ils constituent et, d'autre part, la difficile cohabitation de deux logiques : la logique stratégique des acteurs et la logique démocratique de la loi.

2.2.1. Une diffusion inexistante, une diffusion embarrassante : les enjeux politiques des bilans

La réflexion proposée dans ce paragraphe s'appuie sur les échanges qui ont eu lieu avec les personnes rencontrées pour chacun des bilans étudiés. Ces échanges ont porté sur l'intérêt d'une diffusion publique de ces bilans, sur les contraintes qu'impose cette diffusion et sur les raisons d'une réticence à la diffusion des bilans.

La loi d'orientation sur les transports intérieurs (y compris son article 14) ne semble pas remise en cause quant à ses fondements, voire même elle est largement soutenue quant à la

¹ Mona Ozouf, "Le concept d'opinion publique au XVIII^{ème} siècle", in Philippe BEAUD et alii (dir.), *Sociologie de la communication*, Paris, Réseaux / CNET, 1997, p. 352.

nécessité de la transparence de l'action publique : "Je pense qu'il est important que les gens sachent où va leur argent" (entretien). Néanmoins, il est clair que dans la pratique, la nécessité et l'efficacité de la diffusion des bilans ne font pas l'unanimité : "Il n'y a pas dans les mentalités cette idée de rendre compte aux citoyens" (entretien) ou encore : "C'est un point de vue insuffisamment partagé par les collègues de l'Administration" (entretien).

La question de la diffusion des bilans est en réalité une source de tension entre la nécessité de les rendre publics et le fait de proposer au citoyen un document complexe, trop technique, accessible au seul expert : "S'il doit être diffusé, il faudra retravailler le document, mais est-ce pertinent de le diffuser au public ? " (entretien).

"Sur la diffusion, on n'a pas d'avis, mais c'est un enjeu de communication [...] Il y a la loi et ce qu'elle dit, je suis perplexe sur l'efficacité de cela, c'est relativement inopérant". Cet extrait d'entretien souligne bien les réticences de l'Administration face à la diffusion de ces bilans. Ces réticences sont-elles réellement justifiées ? ou expriment-elles une gêne face à la diffusion de l'information dans un cercle élargi d'acteurs dont on ne maîtrise pas les réactions ? La diffusion publique des bilans constitue alors soit un acte gênant, soit un enjeu électoral, et retarder la diffusion peut apparaître dans ces conditions comme un acte volontaire, ou au minimum comme une forme d'indifférence.

La diffusion des bilans LOTI : acte gênant et enjeu électoral

Que vous soyez dirigeant d'une société d'autoroute ou d'un organisme comme la SNCF, ou maire d'une grande ville à l'initiative de la construction d'un tramway, la question de la diffusion des bilans LOTI ne se pose pas forcément dans les mêmes termes. Dans les deux premiers cas, la relation au public est une affaire commerciale, dans le troisième cas c'est une affaire électorale. Communication et image publique restent néanmoins les points communs de ces différents acteurs.

a) Un acte gênant

La diffusion des bilans LOTI peut être perçue comme un acte gênant pour plusieurs raisons.

Tout d'abord parce qu'elle est envisagée comme un acte de promotion commerciale. Comme toute organisation qui veut se "vendre", "faire bonne figure"¹, ou encore inscrire sa

¹ Erving Goffman, *Les Rites d'interaction*, op. cit.

démarche dans une visée stratégique, elle ne peut se permettre de diffuser une information susceptible de nuire à son image, à sa notoriété et à la poursuite de sa politique.

On voit bien ici l'ambiguïté entre une visée "industrielle" et "marchande", celle des sociétés concessionnaires, et une visée "civique", celle prescrite par la loi. La question de l'information publique devient alors un problème dans la mesure où plusieurs usages rivaux des bilans, impliquant plusieurs groupes dont les interprétations peuvent être divergentes¹, sont en jeu. Par exemple, pour le secteur des autoroutes, les sociétés concessionnaires peuvent redouter les réactions des associations écologistes qui peuvent interpréter et exploiter les bilans contre les sociétés concessionnaires elles-mêmes en confortant leurs propres arguments. Les propos de ces militants associatifs sont de ce point de vue révélateurs :

On est amené à développer des arguments pour des projets futurs, par rapport à la gestion de l'eau, de l'air, de l'espace pour les dossiers d'enquêtes. Il est important d'avoir des arguments économiques et une meilleure connaissance sur la satisfaction des gens en matière de déplacements. [...] Comme il y a des projets dans ce domaine qui sont programmés, il serait utile et moral d'avoir des informations (entretien).

Par conséquent, l'Administration et les grands opérateurs peuvent redouter un impact public négatif des documents produits dans le cadre des bilans LOTI. Si les responsables des bilans LOTI peuvent avoir un intérêt à promouvoir ces documents dans le cadre d'une démarche commerciale de valorisation, ils ont tout aussi intérêt à éviter, le cas échéant, que certaines informations ne deviennent des "événements publics".

La diffusion des bilans peut également poser problème par rapport à la fiabilité des données statistiques. Or, les délais imposés par l'article 14 de la LOTI ne permettent pas toujours des analyses suffisamment poussées ou l'utilisation de modèles d'analyse adaptés. Ceci est notamment vrai pour les prévisions de trafics. En effet, si "effectuer le bilan cinq ans après la mise en service de l'infrastructure semble être une date pertinente pour évaluer les effets, le vrai bilan est à un moment de stabilisation, environ 20 ans [...] Si pour certaines choses on peut faire très rapidement des analyses, comme pour le trafic par exemple, un flash à cinq ans paraît correct, le bilan devrait se faire sur la durée de vie de l'infrastructure. [...] Concernant l'environnement, des photos instantanées n'ont pas de sens [...] on en tire rien. Ce qui est plus intéressant, c'est la mise en place d'observatoires ; l'évaluation en continu est plus intéressante" (entretien).

¹ Harvey Molotch, Marilyn Lester, "Informer : une conduite délibérée. De l'usage stratégique des événements", in Paul Beaud et alii (dir.), *Sociologie de la communication*, op. cit., p. 437 (pour la version française), et pour la version originale, in *American Sociological Review*, vol. 39, février 1974.

L'incertitude des chiffres renvoie alors à l'incertitude de la diffusion. Quel est l'organisme qui acceptera de diffuser des chiffres dont certains ne sont pas fiables ? De plus, le Conseil général des ponts et chaussées, chargé de donner un avis sur les bilans autoroutiers et ferroviaires, peut être amené à demander des corrections. Dans ce cas, les bilans doivent-ils être rendus publics avant ou après avoir fait l'objet de corrections ?

Ces questions montrent bien la gêne que représente la diffusion d'un document dont les chiffres ne sont pas fiables à 100% et qui peuvent dans certains cas desservir le projet évalué. Et pourtant, on peut s'interroger : est-ce la diffusion qui est gênante ou est-ce les méthodes ou les modèles d'analyse qui ne sont pas adaptés ? dans ce cas, ces méthodes et modèles n'auraient-ils pas dû être examinés et discutés avant la réalisation du bilan ?

Toute entreprise, toute organisation, pour faire bonne figure, veut être sûre de l'information qui sera diffusée. En l'absence d'une telle certitude, la question de la diffusion est alors perçue comme un acte embarrassant pouvant nuire à l'image et au sérieux de l'entreprise ou de l'Administration. Ce qui semble gênant, ce n'est pas forcément le fait de donner une visibilité publique à un document, mais de ne pas maîtriser le contenu de ce document.

Outre le fait que la diffusion au public peut constituer un acte gênant, elle peut également être considérée comme un enjeu électoral.

b) Un enjeu électoral

Deux cas sont à distinguer selon qu'une collectivité ou l'Administration est maître d'ouvrage.

Un élu qui développe un projet, le finance, fait passer une DUP, ne peut pas, par rapport au citoyen, dire publiquement ce qui ne va pas. C'est diffusé dans un cercle restreint d'acteurs (entretien).

Cet entretien avec un responsable de l'Administration souligne la difficulté pour un élu à s'exposer publiquement. Contrairement aux projets ferroviaires et autoroutiers, les projets de transports collectifs urbains sont impulsés directement par les équipes municipales. Bien souvent intégré dans une politique de déplacement et nécessitant des financements lourds de la part de la collectivité, ce type de projet constitue la plupart du temps l'enjeu principal d'un mandat électoral. La proximité du maire et de son équipe municipale avec leurs électeurs ne leur donne pas de droit à l'erreur, et le verdict électoral peut leur être fatal. Le cas du tramway de Strasbourg est intéressant de ce point de vue.

En effet, en 1989, à l'issue d'un débat politique assez rude entre la droite et la gauche, Catherine Trautman (PS) est élue maire de Strasbourg au second tour sur un projet principal : la construction de la ligne A du tramway. Deux conceptions de la ville se sont opposées durant la campagne : la construction d'un tramway comme facteur de développement d'une ville écologique (vision défendue par l'équipe de Catherine Trautman), et une ville où une large place est laissée à la voiture avec la construction d'un VAL (vision défendue par Marcel Rudloff - UDF - maire sortant). Le projet du tram devient dès lors l'enjeu électoral du mandat de l'équipe socialiste et le calendrier de construction de la ligne A du tramway de Strasbourg est calqué sur le calendrier de la prochaine échéance électorale, à savoir 1995.

En 1989, Catherine Trautman, une fois élue [...] s'est débrouillée pour faire fonctionner le tram au moins six mois avant les élections de 1995. Les gens se sont rendus compte que c'était un équipement qui était beau, pratique et qui a bouleversé la ville. Ce tram a provoqué une grande modification sur le plan urbanistique avec l'élargissement du centre ville, la mise en place d'un nouveau plan de circulation. Il y a eu une grande campagne de communication sur ce plan de circulation. Celui-ci était mal perçu car on éjectait en grande partie la voiture [...] En 1995, Catherine Trautman a été élue au premier tour (entretien).

La construction en cours d'une autre ligne de tramway, la B, qui devrait s'achever en 2001, constitue à nouveau le challenge que doit relever l'équipe municipale de monsieur Roland Ries (successeur de Catherine Trautman). On voit bien à travers cet exemple comment un projet d'infrastructure peut constituer à la fois l'enjeu d'une campagne électorale, mais peut ensuite engager la crédibilité des élus.

Dans ce contexte, quelle est la place pour la diffusion du bilan de la ligne A du tramway de Strasbourg ? Si celui-ci n'est pas encore achevé, on peut noter que naturellement la principale préoccupation pour un élu par rapport à ce type de document reste de savoir en quoi cela peut être bénéfique d'un point de vue électoral : "Je ne suis pas gêné par une information au public des résultats de l'évaluation, si c'est une action bénéfique. La question peut se poser si les résultats sont moins probants, mais cela veut aussi dire que les réalisations ne sont pas à la hauteur" (entretien).

Si l'actuel maire de Strasbourg ne refuse pas la relation directe avec ses administrés (tous les deux ans il rencontre les habitants des quartiers et "les gens viennent poser leurs questions"), si la diffusion publique des bilans est prévue par la loi, pour autant, le bilan ne doit pas, selon le maire, être diffusé tel quel. Ce document jugé trop complexe et trop technique, doit au contraire être "publié" sous la forme d'un document synthétique et plus accessible à l'ensemble des citoyens. D'une manière générale, la diffusion doit être effectuée plutôt en début ou en milieu de mandat électoral et la forme du document doit le rendre plus accessible à chacun.

La réaction de certains élus dont les communes sont concernées par l'autoroute A49 est ici intéressante à souligner. En effet, n'ayant pas pris part au processus de décision, mais ayant donné un avis sur le projet, l'élu local se trouve de fait directement concerné par la diffusion du bilan. En effet, c'est principalement vers son maire qu'un citoyen s'adressera si le bilan laisse apparaître des informations négatives. Par exemple, si le bilan montre que la politique menée par les élus pour la construction de zones d'activités n'a pas portée ses fruits, cette information peut se retourner lors des élections contre les élus en place. Voici le point de vue de deux élus :

Le problème, c'est quand est-ce que ce document va être diffusé ? Si c'est avant les élections cela devient un enjeu électoral. Le problème, il ne faut pas que cela devienne un enjeu politique. Le calendrier de l'Administration n'est pas le même que les calendriers électoraux (entretien).

Il faudrait intéresser les citoyens à ces bilans. Il y a une différence entre les discours et les réalités. De toute façon, cela ne changera pas grand-chose, car l'autoroute est là. Rendre compte aux citoyens de tout ce qui a été fait en termes d'investissements et de fonctionnement est important car je suis persuadé que le fait de bien expliciter les choses permet de résoudre des situations difficiles (entretien).

Les propos de ces deux élus sont différents car, pour l'un, ils expriment la réticence, ayant soutenu le projet, et pour l'autre, plus récemment élu (1995), un regard plus distancié en raison d'une moindre implication dans le projet. Le premier élu met bien en avant la relation entre le calendrier électoral et la diffusion publique du bilan et inscrit ses propos dans une visée stratégique, alors que le second s'appuie davantage sur le registre civique de la transparence de l'action publique.

Ces exemples montrent combien la diffusion d'un tel document peut constituer un enjeu public et politique.

Le bilan LOTI oblige l'élu, tout comme l'Administration ou les grands opérateurs à "s'engager dans l'espace public"¹. Si le concept d'espace public renvoie chez Jürgen Habermas à un espace public abstrait et immatériel ou la dimension personnelle est exclue, et chez Erving Goffman à un espace physique fait d'interactions entre des acteurs et des spectateurs, on peut dire ici qu'avec les bilans LOTI l'élu local et les grands opérateurs sont engagés dans l'espace public à travers un rôle ou une organisation. Ils se trouvent non seulement engagés

¹ Michel Peroni distingue deux modalités d'engagement public suivant qu'elles exposent ou non des personnes, suivant qu'on y engage ou non sa personne ; deux types d'implications pratiques du principe de publicité : la réserve et l'engagement (l'anonymat ou la signature). Sur ce point voir sa contribution : "Engagement public et exposition de la personne : l'acteur, le spectateur et l'auteur", in Jacques Ion, Michel Peroni (coordonné par), *Engagement et exposition de la personne*, La Tour d'Aigues, Les Editions de l'Aube, 1997, p. 251.

(les bilans LOTI proposés au public sont signés et ne sont donc pas des documents anonymes) mais aussi et surtout exposés.

En voulant faire bonne figure, et ne pas ternir son image publique, en voulant utiliser les bilans à des fins commerciales ou électorales, le principe de diffusion ou de publicité dans sa définition originelle se trouve bien ici subverti. D'une idée de diffusion affichée dans le décret d'application de l'article 14 de la LOTI, renvoyant à la notion de transparence de l'action publique et d'approche démocratique de l'évaluation, on est passé à une approche de la "publicité" comme représentation et comme moyen pour les divers acteurs impliqués de se "faire de la publicité". L'élu souhaite être réélu, la SNCF et les sociétés concessionnaires souhaitent valoriser leur image pour poursuivre les actions engagées et à venir.

Mais valoriser son image suppose en contrepartie la maîtrise du contenu des documents qui seront rendus public. C'est là un enjeu essentiel de la diffusion ou de la non-diffusion des bilans.

La non diffusion des bilans LOTI : acte volontaire ou indifférence

Dans les faits le processus d'instruction des dossiers par l'Administration est relativement long. Si ce processus n'a pas pu être étudié pour le TGV Atlantique et le tramway de Strasbourg, des éléments ont pu être rassemblés pour l'autoroute A49.

Le tableau numéro 3 présente la chronologie des différentes phases de réalisation et d'instruction par l'Administration du bilan LOTI de l'A49.

Tableau 3 : Processus d'instruction du bilan de l'A49

Repères chronologiques	Etapas du bilan
1994-1996	Réalisation du bilan de l'A49
1996	Transmission du bilan par la société concessionnaire à la direction des Routes du ministère de l'Equipement
1997	Transmission du bilan au Conseil général des ponts et chaussées
Décembre 1997	Le bilan est remis à la commission du Conseil général des ponts et chaussées chargée d'examiner et de donner un avis sur le bilan
1er trimestre 1999	L'avis est remis au président du Conseil général des ponts et chaussées

Trois ans se sont écoulés entre le moment où le bilan a été remis à la direction des Routes du ministère de l'Équipement et le moment où le Conseil général des ponts et chaussées a remis son avis. Que deviendra ensuite le bilan de l'A49 ? Cette interrogation est également celle d'un de nos interlocuteurs : "Le rapport a été remis au Conseil général des ponts et chaussées et après je ne vois pas vraiment ce qu'il pourrait se passer [...]. Le bilan de l'A49 est un pavé énorme, peu décanté, très technique. Par rapport au public je ne le sens pas bien" (entretien). Plusieurs scénarios sont donc possibles quant au devenir de ce bilan : premièrement, le bilan ne sera pas diffusé au public ; deuxièmement, il sera diffusé en l'état ; troisièmement, un document de synthèse sera réalisé et diffusé.

Si l'on ajoute aux délais de réalisation du bilan (deux ans), les délais d'instruction (3 ans), cinq années se sont écoulées entre la décision de réaliser le bilan et la décision (ou non décision) de le diffuser au public. On peut noter au passage que le délai d'instruction est plus long que le délai de réalisation. Au bout du compte, le bilan de l'A49 réalisé trois ans après la mise en service de l'autoroute (1991) ne sera accessible au public que sept ans après le début de ces études. Il est vrai que dans ce contexte on peut s'interroger sur l'obsolescence des résultats qui seront portés à la connaissance du public.

Mais ces délais sont-ils réellement nécessaires ? Si effectivement les documents du bilan de l'A49 sont importants et demandent du temps pour être examinés, on reste cependant surpris par la lenteur du processus d'instruction. On peut noter que ce processus varie en fonction des infrastructures. En effet, pourquoi exiger un avis de cette nature pour les infrastructures autoroutières et ferroviaires et non pour les infrastructures urbaines en site propre (cf. décret d'application de l'article 14 de la LOTI) ? Soit l'avis d'une instance supérieure est nécessaire pour l'ensemble des infrastructures, soit il ne l'est pas.

Indépendamment de la question du rythme du processus, la question de fond qui se pose est de savoir si l'avis d'une instance supérieure avant la diffusion publique, tel que le prévoit le décret d'application de l'article 14 de la loi, est réellement indispensable. Si l'on se place du point de vue des usagers et des citoyens, on peut penser qu'attendre cet avis n'est pas opportun puisque ce qui importe c'est le bilan en lui-même. En revanche, si l'on se place du point de vue des responsables de l'Équipement, cet avis est nécessaire car il constitue le garant d'un travail sérieux et fiable et il permet d'exercer un contrôle sur l'expertise et par là même sur l'action.

Le passage obligé par le Conseil général des ponts et chaussées ne constitue-t-il pas, en réalité, une forme de contrôle sur le contenu même du bilan : "On souhaite s'assurer en interne que les études ne sont pas en contradiction avec les services" (entretien).

On voit bien à travers l'exemple de l'autoroute A49, comment s'expriment concrètement les réticences de l'Administration pour la diffusion publique du bilan. La volonté de maîtriser une information qui doit être diffusée en dehors d'un cercle d'acteurs techniques restreint, la volonté d'opérer un contrôle sur l'expertise marquent la difficulté du ministère de l'Équipement, et à travers lui de ses responsables administratifs, à s'ouvrir au regard des autres mais aussi à la critique publique. Le retard pris dans le processus de diffusion du bilan de l'A49 est-il en définitive un acte volontaire ou une forme d'indifférence ? C'est certainement le cumul des deux qui explique la lenteur du processus d'instruction du bilan de l'A49.

On voit bien ici la difficile cohabitation de deux logiques, la logique de la LOTI et celle d'acteurs chargés de produire et de diffuser l'évaluation de leurs propres projets.

2.2.2. La difficile cohabitation de deux logiques : la logique stratégique des acteurs et la logique démocratique de la loi

Outre les explications que nous avons mises en avant dans la section précédente, la réticence des maîtres d'ouvrage vis-à-vis des bilans LOTI peut également s'expliquer par la difficulté de concilier deux types de langages : le langage de l'expert et le langage du citoyen. Dans ce cas, ce qui semble gênant pour la plupart de nos interlocuteurs, c'est le fait de diffuser un document dont le contenu technique ne soit pas accessible au citoyen profane. Sont opposés le professionnel et le profane : catégories qui semblent être étanches.

Plutôt que d'intégrer le débat technique dans un débat social, on préfère rester "entre soi". Mais comment peut-on atteindre l'objectif d'une vraie diffusion, si les bilans ne peuvent être compris que par un petit nombre ? Les travaux de Bruno Latour ont montré comment ce "grand partage" entre l'activité scientifique et ce qui n'en relève pas doit être "déconstruit" afin de redéfinir les relations entre la science et la société¹, entre l'expert et le citoyen, entre celui qui produit de l'information scientifique et technique et celui qui en est le destinataire. C'est en même temps défendre l'idée que le citoyen constitue dans une démocratie représentative un des moyens possible, indirect, de régulation de l'action publique.

La difficile relation de l'expert et du citoyen

Les extraits d'entretiens qui suivent mettent bien en évidence cette difficulté pour les experts à s'adapter au langage du citoyen.

¹ Bruno Latour, "Les vues de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques", *Culture Technique*, n°14, juin 1985, p. 5.

Pour diffuser, il faut être à la portée des gens. Entre la technique et le public, il y a des étages de différences. Vis-à-vis du public, il faut être lisible.

La diffusion au public est un élément important, mais on n'a pas beaucoup réfléchi à cela. C'est un document orienté pour un public d'experts. Pour une diffusion publique, on souhaiterait faire un autre document, plus "digeste".

La diffusion est possible, mais cela ne se fait pas. Ce n'est pas comme cela que le citoyen s'informe. Il s'informe par la presse [...] Il est rare que les questions du bilan répondent aux questions que se posent les gens. On ne peut tirer de ces outils lourds que des éléments généraux mais qui sont loin de la manière dont le citoyen se pose la question [...] Pour les citoyens, il faut arrêter de parler de résultats et plus parler du comment cela bouge, c'est-à-dire donner au citoyen les moyens pour débattre sur les orientations principales.

Ces documents sont hermétiques au public. Il faudrait faire un document de synthèse.

Ces différents points de vue posent la question de l'accessibilité sociale du discours de l'expert, en faisant une distinction entre l'expert (celui qui sait) et le public (celui qui ne sait pas)¹.

Or, à la lecture, les documents des bilans LOTI étudiés ne nous ont pas pour autant paru être inaccessibles au public, ou du moins, ils ne le sont pas plus que les documents des enquêtes publiques. Ces documents, généralement abondants et très techniques, ne semblent poser de problèmes à personne quant à leur lisibilité par le public. Les bilans ne se présentent pas sous une forme qui seraient à l'évidence plus complexe que celle des documents soumis à l'enquête publique. Ceci implique que si les bilans ne peuvent être diffusés car trop complexes, les documents soumis à enquête publique doivent également être revus car ils ne sont pas plus simples.

A plusieurs reprises, il est dit, dans les propos évoqués ci-dessus, qu'il serait plus opportun de proposer au public un autre document de taille réduite et plus facile d'accès. Le rapport Boiteux suggère que dans ce genre de situation, deux documents soient réalisés : un document technique destiné à l'instruction technique des dossiers et un document politique plus allégé constituant un outil d'aide à la décision². Si cette idée d'une séparation entre deux types de documents ciblant des publics différents est séduisante, elle n'en est pas pour autant complètement satisfaisante. En effet, la réalisation d'un document "politique" n'a de sens, dans le cadre des bilans LOTI, que s'il se trouve accompagné d'un document technique précis afin de permettre au public qui le souhaite de disposer d'une information exhaustive. Le risque de

¹ Jean-Yves Trépos, *La Sociologie de l'expertise*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 28.

² Commissariat général du Plan, rapport du groupe présidé par Marcel Boiteux, *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, op. cit.

documents trop synthétiques est en effet de "lisser" les choses et de gommer toutes les "aspérités".

Mais d'une manière générale, le principal reproche que l'on peut adresser au contenu des bilans étudiés est de n'avoir pas été conçus en rapport avec les problèmes de sociétés qui sont aujourd'hui sur le devant de la scène politique et sociale, comme, par exemple, la question de l'intermodalité en montrant les liens de complémentarité ou de concurrence du projet avec les autres modes de transports. En outre l'analyse effectuée dans les bilans s'inscrit davantage dans une logique de projet que dans une logique de territoire.

"Il faut trouver un équilibre concernant les informations à diffuser au public. Il y a un format public à trouver qui respecte les intérêts des uns et des autres" (entretien). Les propos de cet expert de l'Administration montrent bien les limites d'une diffusion pour les organisations. On peut néanmoins s'interroger sur la nature des informations qui seront laissées à la disposition du public, car il semble difficile de concilier les intérêts d'une organisation avec les exigences démocratique du public.

Dans un entretien évoqué ci-dessus, l'un de nos interlocuteurs précise : "Il est rare que les questions du bilan répondent aux questions que se posent les gens". Cette réflexion montre bien le décalage entre la réflexion des experts ou des techniciens qui produisent un document à l'abri des regards et les éventuelles exigences de la société qui ne sont pas prises en compte parce qu'à aucun moment on s'est interrogé sur les attentes de celle-ci par rapport à un tel document et par rapport au problème en lui-même. La question de l'interaction entre science et société ou entre technique et société, chère à Bruno Latour et Michel Callon, prend ici tout son sens.

Dans le cadre des bilans LOTI, cinq étapes caractérisent la démarche adoptée :

- première étape, la décision : on décide de faire un bilan sur les infrastructures trois à cinq ans après leur mise en service pour respecter les exigences de la loi ; la loi est claire, ces bilans doivent faire l'objet d'une diffusion publique ;
- deuxième étape, le choix des partenaires du bilan : on rassemble un cercle restreint et fermé d'acteurs ;
- troisième étape, la réalisation du bilan : celui-ci est réalisé par des experts ou des scientifiques qui sont en définitive toujours les mêmes organismes ; on discute du contenu des bilans à l'intérieur d'un cercle étroit d'acteurs et on discute entre experts ou entre techniciens : tout le monde pratique le même langage ;
- quatrième étape, l'expertise du bilan : une fois achevé, le bilan est étudié par une instance supérieure composée de spécialistes, le débat proposé reste un débat d'experts ;

- cinquième étape, la diffusion publique est évoquée : on s'interroge sur la relation entre le contenu de ce document technique et le public et on suggère de refaire un document plus synthétique et plus accessible à la société.

C'est au cours de la dernière étape que l'on finit par se soucier des destinataires du bilan et que l'on conclut à une inadaptation du travail réalisé. On peut être surpris par cette démarche où les personnes se préoccupent de l'essentiel en fin de parcours. En effet, la question du public n'aurait-elle pas dû être une préoccupation dès le départ afin de permettre d'orienter le processus de production des bilans LOTI ? On peut reprendre les propos de Bruno Latour, qui au cours d'une communication relative au projet Lyon-Turin nous dit ceci :

Je pense qu'au fond, ce que nous discutons, c'est l'abandon des rêves aménagistes de la modernisation, dans lequel un grand corps, une grande industrie, une grande décision peut traverser le paysage pour ensuite se préoccuper des problèmes d'application. [...] L'avantage, évidemment, de la séparation traditionnelle est qu'elle permettait d'aller vite. On sautait directement du laboratoire à l'institution. Mais je crois que l'on peut prendre comme principe général le fait que les "arriérés" de discussion et de politique se payent toujours à un moment ou à un autre et qu'ainsi, tout ce qui permet d'aller vite, [...] va se payer plus tard en retard. C'est une loi, en quelque sorte, de la moralité : il y a toujours un enfer qui attend ceux qui ont court-circuité le processus ! C'est finalement assez réconfortant¹.

Ce qui ressort de l'analyse du processus de production des bilans, c'est la fermeture du système d'acteurs sur des problématiques techniques et ce, au détriment de problématiques sociales. Mais comment penser le lien entre les deux ? En élargissant le cercle d'acteurs, en créant des "forum hybrides"² ou participant divers porte-parole et donc en évitant de dresser des barrières artificielles entre les problèmes techniques et les problèmes sociaux. Cela pourrait se concrétiser par la présence lors des réunions consacrées à la réalisation des bilans LOTI, de représentants des usagers, de représentants des associations écologistes, d'élus politiques, etc. En élargissant le cercle de la consultation et de la concertation, les demandes de la société pourraient alors émerger, être mises en avant et prises en considération. Le bilan ne serait pas seulement le fruit d'un travail technique mais celui d'un travail "publico-technique".

Les défis civiques de l'expertise

Il n'y a pas un public, mais des publics. Jean-Yves Trépos souligne bien dans sa sociologie de l'expertise que le public ne se limite pas au profane. Il montre au contraire comment s'opère le "passage d'une position de public comme destinataire (représentation qui

¹ Bruno Latour, intervention au colloque, "Temps, irréversibilités et grands projets d'infrastructures : regards multiples sur la liaison Lyon-Turin", op. cit.

² Ibid.

lui confère de la passivité) à celle de public comme usager (représentation qui lui accorde la capacité de s'approprier, voire de détourner)"¹. Il note dans le même temps le stéréotype qui entoure le public comme usager en confinant ce dernier dans l'idée d'un "usager profane" par opposition au sacré, c'est-à-dire au savoir de l'expert. Or, ce que nous dit cet auteur, c'est que l'usager et l'expert partagent au contraire "des savoirs de sens commun, qui peuvent jouer un rôle non négligeable dans le diagnostic de l'expert"². Le public peut aussi être un public-usager doté de compétences et de capacités d'expertises.

A travers les entretiens effectués, la notion de diffusion publique des bilans est apparue comme une forme de "défi civique de l'expertise"³. La relation entre l'expert et le profane est alors perçue différemment, le profane devenant un profane engagé "dans un monde civique comme citoyen représenté"⁴.

Cette idée d'un citoyen "pluriel" est affirmée dans la phénoménologie sociale d'Alfred Schütz. Il distingue trois types idéaux de citoyens : l'expert, le citoyen bien informé, l'homme de la rue⁵. Il définit le citoyen expert comme ayant une connaissance restreinte à un champ limité. Ses opinions se basent sur des affirmations justifiées, ses jugements ne sont donc pas de simples suppositions. Le citoyen bien informé se situe entre l'expert et l'homme de la rue. D'un côté il n'a pas pour but d'avoir la connaissance d'un expert, et d'un autre côté il se refuse à une connaissance vague sous forme de recettes. "Être bien informé signifie [...] arriver à des opinions raisonnablement fondées dans des champs qui pour autant qu'il le sache, le concernent au moins médiatement bien qu'ils ne pèsent pas sur son but présent"⁶. L'homme de la rue a, quant à lui, une connaissance de base dans de nombreux champs. C'est une connaissance de "recette indiquant comment obtenir dans des situations typiques des résultats typiques par des moyens typiques"⁷. L'homme de la rue accepte ses sentiments et ses passions comme guides de l'action.

Cette classification peut être représentée par le schéma ci-après.

¹ Jean-Yves Trépos, *op. cit.*, p. 28.

² *Ibid.*, p. 29.

³ *Ibid.*, p. 45.

⁴ *Ibid.*, p. 46.

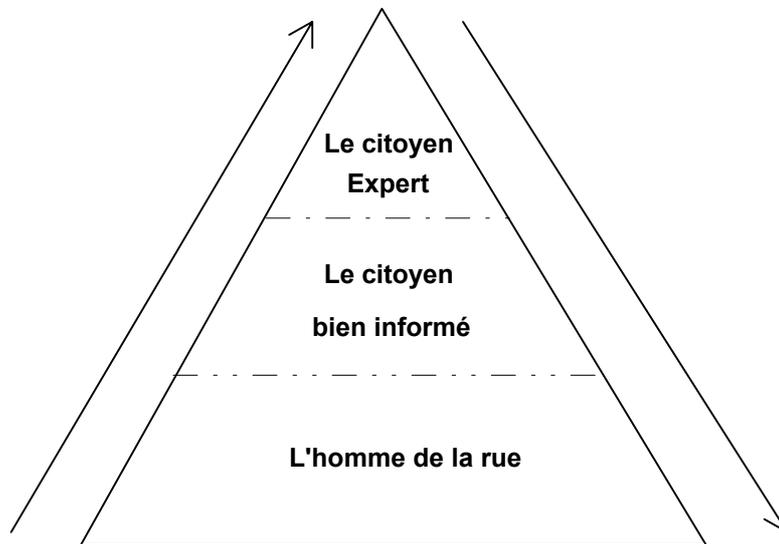
⁵ Alfred Schütz, "Le citoyen bien informé. Essai sur la distribution sociale de la connaissance", in Thierry Blin, *Phénoménologie et sociologie compréhensive. Sur Alfred Schütz*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 107-135. Voir plus précisément le paragraphe II.

⁶ *Ibid.*, p. 114.

⁷ *Ibid.* p. 113.

Schéma 5 : Classification des citoyens en trois "types idéaux"

Schéma réalisé à partir des travaux d'Alfred Schütz¹



Les flèches indiquent les passages d'un type à un autre

Chacun est dans la vie, tour à tour, citoyen bien informé et homme de la rue

Alfred Schütz fait la distinction, à titre d'exemple dans le domaine artistique, entre l'artiste (expert), le critique (citoyen bien informé) et le public (homme de la rue). Appliquée à notre cas, à savoir les bilans LOTI, cette classification permet de mieux cerner la structuration de l'opinion publique. Ainsi, cette classification renvoie pour l'expert aux responsables d'associations d'usagers, d'associations écologiques, d'associations de riverains (etc.), pour le citoyen bien informé aux adhérents d'associations par exemple, et pour l'homme de la rue au citoyen profane non impliqué et non informé. En fonction de leur position par rapport à cette classification, les personnes mobilisent des connaissances différentes.

Cette pyramide de la connaissance esquissée à travers le schéma n°5 nous amène à qualifier le citoyen en fonction de sa compétence. La forme pyramidale adoptée pour ce schéma indique que plus l'on va vers une connaissance pointue des choses et donc vers le statut de citoyen expert, plus le nombre de personnes est limité. Ainsi, d'une base élargie

¹ *Ibid.*

correspondant à l'homme de la rue c'est-à-dire à la majorité du public s'orientent-elles vers le sommet beaucoup plus restreint du citoyen expert.

Ce détour théorique par les travaux d'Alfred Schütz est intéressant parce qu'il permet de qualifier les différents types de citoyens concernés par la diffusion publique des bilans LOTI. Au regard de cette classification, on ne peut pas considérer, comme le pensent la plupart de nos interlocuteurs, que le citoyen est "incapable" de lire le contenu technique des bilans LOTI. Si la grande majorité des citoyens ne prêtera pas attention à la publicité effectuée dans la presse, d'autres, en nombre plus restreint, mais s'inscrivant dans une logique soit de contre-expertise, soit d'information, seront particulièrement intéressés. A titre d'exemple, les associations écologistes et leur comportement contestataire sont particulièrement redoutés dans le secteur des autoroutes : "Les associations anti-routes ne manqueront pas de regarder cela de près" (entretien). C'est bien cela qui fait redouter la diffusion publique des bilans.

Ce qui est redouté en réalité, c'est le regard du citoyen expert. Celui-ci regroupe des acteurs, voire des représentants d'organismes ayant des rôles spécifiques et développant des discours différents : les associations d'usagers, de riverains et écologistes, les organismes consulaires notamment.

En France, les associations d'usagers et les mouvements ou groupes écologistes ont appris à développer un discours technique et idéologique sur la politique des transports. Ces associations ont avec le temps et avec les confrontations développé un champ de compétences, consolidé leurs connaissances et développé une "connaissance experte"¹. C'est l'activité militante de ces associations qui leur confère cette compétence. A titre d'exemple, en Rhône-Alpes, la FRAPNA est une association écologiste reconnue d'intérêt public. Elle constitue un des acteurs incontournables chaque fois qu'il est question d'environnement. On peut alors parler de "civisme militant" pour qualifier ces associations qui mettent en rapport leurs convictions avec une expression de l'intérêt général, puisque le "fin du fin du civisme militant consiste précisément à savoir restituer dans les termes du civisme le plus ordinaire les arguments de sa cause"².

Les bilans LOTI intéressent ces associations pour une double raison : tout d'abord pour obtenir de l'information, mieux cerner les effets d'une infrastructure sur un territoire et avoir des données sur les trafics ; ensuite vérifier si les arguments qu'elles développent en amont des projets se révèlent exactes ou non : "En tant qu'acteur social, il nous paraît légitime d'être informé des bilans relatifs aux infrastructures" (entretien). Vérifier la validité de ses arguments

¹ Jean-Yves Trépos, *op. cit.*, p. 29.

² Patrick Pharo, *Le Civisme ordinaire*, Paris, Librairie des Méridiens, 1985, p. 189.

constitue un des arguments principal évoqué par ces associations, mais aussi par les chambres consulaires.

En effet, en amont de la réalisation d'une infrastructure, un ensemble de collectivités locales et d'organismes, dont les chambres consulaires, est consulté pour avis sur le projet. Si le bilan ne constitue pas un document majeur, puisque l'infrastructure est désormais là et que rien ne pourra y changer, il présente néanmoins l'intérêt pour les organismes consulaires, d'infirmer ou de confirmer les arguments qu'ils ont développés.

Si le bilan n'apparaît pas comme une priorité pour les chambres consulaires, celles-ci n'en portent pas moins un intérêt concernant les outils méthodologiques utilisés pour évaluer l'impact économique, et l'évolution des trafics. Mais aussi ces documents "pourraient nous permettre d'éviter de faire des erreurs ou de souligner ce qui est bénéfique sur d'autres ouvrages lorsque l'on a un avis à donner" (entretien). Cette procédure est également perçue comme un moyen de faire évoluer les discours : "C'est important de faire évoluer les mentalités des gens. L'A49 est faite, elle est financée, mais à quoi elle sert finalement ? L'A49 n'a pas empêché de renforcer la RN 532" (entretien).

S'il est vrai que les bilans LOTI intéresseront prioritairement les citoyens experts, c'est-à-dire un groupe restreint de citoyens, cette situation n'est pas spécifique aux bilans LOTI. On retrouve cette situation dans la plupart des consultations publiques. La logique démocratique affichée dans la loi d'orientation sur les transports intérieurs et qui impose un retour de l'évaluation vers le citoyen, reste néanmoins relativement discrète. Si l'on considère qu'il n'y a pas de citoyens ignorants, que tous peuvent à un titre ou à un autre être intéressés par les bilans, il faut reconnaître que la loi est trop floue sur les conditions de diffusion publique, laissant la porte ouverte à des interprétations divergentes, voire à un non respect.

En effet, en spécifiant que la diffusion des bilans doit être effectuée par voie de presse et que ceux-ci doivent être tenus à la disposition du public dans les préfectures, les conditions de diffusion publique prévues dans l'article 14, sont peu exigeantes et floues. Combien de personnes auront réellement connaissance de l'existence de ces documents ? et combien se déplaceront en Préfecture pour les consulter ? Seul un public intéressé en sera informé. Les modalités de diffusion au public mériteraient donc d'être précisées. On peut également noter que l'article 14 de la LOTI parle de diffusion publique et non de participation du public. L'acte de diffuser se traduit ici par un acte unilatéral et donc sans obligation de débat.

Si les conflits qui se sont développés et amplifiés autour des grands projets d'infrastructures depuis les années 1980 marquent la volonté pour les citoyens de se faire entendre autrement que par le seul canal de leurs représentants politiques, on peut dire que

l'évaluation a posteriori semble peu sensibiliser l'opinion publique. Ceci est sans doute dû à deux raisons principales : l'absence de pratiques dans le domaine de l'évaluation ex-post et la méconnaissance de cette procédure par bon nombre de personnes, notamment celles que nous avons regroupées sous le vocable de citoyens experts.

Cependant, cette exigence législative de rendre public ce travail d'évaluation n'est pas toujours bien perçue par les responsables chargés de la réalisation des bilans. Les bilans LOTI apparaissent ainsi comme une forme de "défi civique de l'expertise". L'évaluation peut se trouver discutée, remise en question dans sa forme et sur le fond. Les arguments développés peuvent se retourner contre celui qui a signé le document et même contre des projets d'infrastructures à venir.

La question des bilans LOTI semble aujourd'hui s'inscrire dans une tension entre une technicisation des problèmes et une volonté de publicité nécessaire au fonctionnement de la démocratie. Logique démocratique ou citoyenne et logique technique se trouvent plus dans une relation de tension que dans une relation de complémentarité. La cohabitation de ces deux logiques semble ici bien difficile. Une des solutions permettant d'éviter, ou tout du moins de limiter cette tension, est bien comme nous l'avons explicité dans la première partie de ce rapport de clarifier les rôles de chacun dans l'évaluation et de définir précisément qui doit porter la responsabilité du bilan, mais aussi et surtout de recourir à un système paritaire composé d'un cercle d'acteurs élargi aux usagers et experts, par exemple, et qui pourrait accompagner la réalisation du bilan.

* * *

La question de la diffusion publique ou encore de la "publicité" renvoie donc à la capacité pour les personnes d'opiner sur la chose publique et par là même à la constitution d'une sphère publique de discussion¹. S'inspirant des apports philosophiques de Kant, et notamment de la notion de sphère publique, et retraçant la genèse du concept de publicité, Jürgen Habermas a mis en avant les transformations de ce concept. Du principe de base où "Le public des "hommes" qui font usage de leur raison se transforme en public des "citoyens" lorsqu'il s'agit de débattre sur des questions qui touchent à la *res publica*"² est on passé à un "[...] "travail publicitaire" [qui] vise à renforcer le prestige qu'il confère aux positions acquises

¹ La notion de sphère publique s'appuie sur la définition qu'en donne Jürgen Habermas, à savoir : "[...] la sphère des personnes privées rassemblées en un public. Celles-ci revendiquent cette sphère publique réglementée par l'autorité, mais directement contre le pouvoir lui-même, afin d'être en mesure de discuter avec lui des règles générales de l'échange [...]. Le médium de cette opposition entre la sphère publique et le pouvoir [...] : c'est l'usage public du raisonnement". Voir son ouvrage : *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, op. cit., pp. 38-39.

² *Ibid.*, p. 116.

par ceux-là qui le mettent en œuvre, mais il ne fait jamais du contenu même d'un compromis passé le thème d'une discussion publique : les organisations et les fonctionnaires déploient en effet de la représentation [...]. La représentation [...] c'est avant tout "l'expression de son besoin de publicité" [...] La sphère publique devient une cour devant le public de laquelle un prestige est mis en scène - au lieu de développer une critique au sein de ce public"¹.

Ce passage d'une sphère publique s'appuyant sur un principe de publicité visant l'information et l'expression du citoyen à une sphère publique où la publicité est médiatique et représentation peut s'appliquer en partie à notre analyse de l'article 14 de la LOTI. Le principe d'évaluation démocratique exprimé dans cette loi n'est pas mis en œuvre et lorsqu'il est évoqué c'est sous l'angle de l'organisation d'une action de communication.

Les réticences de l'Administration, mais aussi des grands opérateurs publics, à la diffusion des bilans montrent à la fois la difficulté pour ces acteurs à endosser la responsabilité publique d'un document pouvant aller à l'encontre de la stratégie de leur organisation. Cette hésitation se traduit par un processus de production et d'instruction relativement long des bilans, mais aussi par une absence d'intérêt pour cette procédure. L'accent est plutôt mis sur les projets en cours de réalisation et à venir plutôt que sur ceux déjà réalisés.

D'une manière générale, on peut penser que la diffusion publique des bilans restera un mythe si aucune modification n'est apportée dans le processus de production des bilans et dans la définition des rôles de chacun. Les tensions ou les conflits l'emporteront dans ce cas sur la logique démocratique affirmée dans la loi. Mais on peut également considérer que cette diffusion sera une réalité, puisque les années à venir devraient voir un nombre important de bilans réalisés, notamment dans le secteur des autoroutes, et que les exigences de la loi finiront par s'imposer. On peut également supposer que les conflits qui caractérisent aujourd'hui la plupart des grands projets d'infrastructures en amont de leur réalisation inciteront l'Administration à s'ouvrir davantage aux exigences de la société.

L'ensemble de ces remarques renvoie à notre interrogation de départ : la diffusion publique des bilans est-elle un mythe nécessaire ?²

¹ *Ibid.*, pp. 208-209.

² Cette idée du mythe est ici empruntée à l'historien Paul Veyne, *Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ?*, Paris, Editions du Seuil, 1983, 169 pages. S'appuyant sur l'exemple de la croyance des Grecs pour leurs mythes, Paul Veyne s'interroge sur la relation entre la croyance en une légende et la vérité. Car pour lui, rien n'est vrai et rien n'est faux. En tentant de déconstruire ce découpage arbitraire entre le vrai et le faux, ou encore entre les idées et la société, Paul Veyne montre comment l'analyse historique permet de repérer les variations et les passages entre l'imaginaire et la réalité. Cette question est bien au cœur de nos préoccupations, puisque la question qui nous interpelle est au fond de savoir comment passe-t-on d'un processus de diffusion imaginé et imaginaire à une diffusion concrète et réelle ?

Si, compte tenu des difficultés méthodologiques, et tout simplement des difficultés à obtenir de l'information, l'évaluation ex post et la diffusion publique semblent encore être un exercice problématique et incertain, doit-on pour autant renoncer à aller vers quelque chose qui soit une «bonne» évaluation et une «bonne» diffusion publique ? L'idée du mythe renvoie donc ici à l'idée de progression et d'évolution. Si l'on sait que l'on n'atteindra jamais la perfection, la référence à cet idéal d'absolu doit permettre aux méthodes d'évoluer, aux acteurs de mieux s'organiser et à la diffusion publique de s'effectuer dans les meilleures conditions possibles.

A la question : «Les Grecs ont-ils cru à leurs mythes ? », l'historien Paul Veyne répond : «Mais bien sûr, qu'ils y croyaient à leurs mythes ! »¹. Croire au mythe de la diffusion publique des bilans LOTI est nécessaire et important pour tendre vers une amélioration des conditions de diffusion des bilans LOTI, et donc vers une meilleure information des citoyens dans le processus d'évaluation de l'action publique.

¹ *Ibid.*, p. 138.

CONCLUSION

Le bilan de l'article 14 de la LOTI

Un processus de décision publique suppose plusieurs étapes :

- ♦ *définir des objectifs généraux suscitant l'adhésion et motivant l'action, par des procédures démocratiques et contradictoires,*
- ♦ *imaginer divers scénarios de contextes possibles pour prendre en compte l'incertitude,*
- ♦ *apprécier les avantages et inconvénients des décisions possibles dans ces scénarios.*

C'est à ce niveau que l'évaluation économique prend toute sa place. Elle doit se faire de manière ouverte, sans confiscation du débat par les experts et avec le souci de l'information nécessaire et contradictoire des participants. Puis, le décideur compétent doit prendre effectivement une décision sur ces bases, ce qui est de sa responsabilité. Cette décision peut être au besoin définie pas à pas, par séquence, en fonction des évolutions effectives du contexte, mais sans perdre de vue les objectifs directeurs. En tout état de cause, le décideur doit rendre compte des motifs, puis des effets de sa décision, voire de ses réajustements, c'est-à-dire alimenter en retour le fonctionnement démocratique de la société par un suivi et des indicateurs.

Dominique VOYNET
Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement¹

¹ Voynet Dominique (1998) : préface au rapport *Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques*, Cellule prospective et stratégie du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

L'ensemble de ce travail de recherche nous amène pour conclure à formuler un certain nombre de constats concernant à la fois les méthodes d'évaluation mises en œuvre dans les bilans LOTI, le contexte des acteurs et les réticences à la diffusion publique des bilans.

On peut noter en premier lieu, malgré des dispositifs ou des guides méthodologiques nombreux, que les pratiques d'évaluation ex post dans le domaine des infrastructures sont peu nombreuses et limitées. Les bilans étudiés dans le cadre de cette recherche peuvent à ce titre être considérés comme des bilans expérimentaux, ce qui explique les difficultés méthodologiques observées, et les évolutions des Maîtres d'ouvrages dans l'évaluation des projets dans le secteur des transports. Pour le secteur autoroutier, la méthodologie est encadrée par le guide de recommandations du SETRA (1998) pour l'évaluation économique et sociale des projets routiers interurbains et la LOTI qui fixe le terme du Bilan à cinq ans après la mise en service. Il en résulte que les bilans des autoroutes tendent à constituer un catalogue exhaustif, ce qui donne lieu à des études lourdes et onéreuses, sans être assuré de répondre aux demandes des partenaires (Maîtres d'Ouvrages, Elus, Associations, Techniciens), en grande partie parce que les champs et études n'appréhendent que des effets à court terme.

Aussi, des sociétés concessionnaires ont elles développé des Observatoires des effets économiques et environnementaux, qui tout en restant conformes aux prescriptions de la LOTI, visent des approches ciblées. Parmi ces observatoires, citons ceux de la SAPRR pour l'A71 et l'A39, ceux de l'ASF pour l'A20, l'A64 et l'A89, celui de la SFTRF pour l'A43 (Maurienne), etc... Ces observatoires ont pour vocation de réaliser des bilans sur de plus longues périodes et des analyses plus pointues afin de mieux mettre en évidence les mécanismes des effets d'une infrastructure autoroutière sur le développement économique local, en procédant à des enquêtes spécifiques, par exemple sur les fonctions touristiques des régions concernées ou sur les évolutions de trafics (délestage d'axes saturés, trafics induits, etc...).

Dans des conditions très différentes, cette démarche est celle développée pour le T.G.V. Atlantique et le tramway de Strasbourg. Elle semble en effet plus appropriée aux exigences d'un

bilan LOTI. Il faut noter que dans le cas du T.G.V. Atlantique, elle est davantage le fruit des circonstances que l'élaboration d'une démarche spécifique au bilan.

Concernant plus précisément la question des études de trafics, une constante apparaît : la sous-évaluation des trafics dans les études amont. L'incidence de ces écarts entre la prévision et la réalisation reste toutefois relative, mais fait l'objet de nombreuses interrogations : Comment expliquer ces écarts ? Sont-ils dus à des problèmes techniques (sous-exploitation des possibilités des modèles par exemple, ou inadaptation des modèles) ? ou bien à des évolutions socio-économiques non anticipées ? Sont-ils le résultat de comportements délibérés ou non ?

Ces écarts peuvent en partie s'expliquer soit par un environnement économique instable et non anticipable (ex : guerre du golfe, récession économique, etc.), soit par des instruments de politiques globales évolutifs, tels que la création de parcs-relais qui modifient les comportements de déplacements. A ces explications de nature structurelle, peuvent s'en ajouter d'autres relatives à la stratégie des acteurs. Ceux-ci, en effet, dans leur appréciation d'une situation, ne considèrent pas uniquement des logiques quantitatives, mais introduisent des éléments qualitatifs fondamentaux. Dans une situation de concurrence entre Villes et entre Régions, les infrastructures sont considérées comme des éléments de valorisation et comme source de développement économique. Les études de trafics apparaissent dans ce contexte comme des éléments techniques permettant d'orienter la décision politique. L'infrastructure devient alors un produit qu'il faut vendre au public. Cette évolution détourne le bilan LOTI de sa vocation première qui est d'améliorer des connaissances et de faciliter la négociation avec les partenaires locaux. Si le bilan LOTI ne doit pas devenir un objet de marketing, sa finalité tend aujourd'hui à s'orienter vers la construction de légitimité des choix publics. Celle-ci est d'autant plus nécessaire que la période actuelle est marquée par des situations d'instabilité dans le domaine économique (difficulté d'effectuer des prévisions stables) et dans le domaine politique (*cf* la dernière élection régionale).

La question des méthodes d'analyse renvoie nécessairement, en second lieu, à celle des personnes chargées de la réalisation des bilans, à leurs contraintes et à leurs interactions. En soulignant le caractère flou des relations entre les personnes, en décrivant les situations de tension et en soulignant le caractère ambigu des rôles de chacun dans l'élaboration des bilans LOTI, l'accent est mis sur le contour instable du système des acteurs. C'est principalement la définition ambiguë du rôle de chacun qui est à l'origine de situations de tensions entre les acteurs et les organisations qu'ils représentent. A titre d'exemple, celui qui finance les bilans LOTI et qui en porte la responsabilité publique n'est pas celui qui commande ; celui qui est chargé de la réalisation des études du bilan est en réalité juge et parti ; ou bien encore le choix de l'organisme d'évaluation n'a pas fait l'objet d'une mise en concurrence. C'est donc en fait toute la "dimension éthique" de l'évaluation qui ne semble pas avoir toujours été respectée. Ces tensions constatées,

surtout dans le secteur autoroutier, pose la question de la pluralité de l'expertise, si sa neutralité ne peut pas être garantie.

Cette confusion des rôles a des effets directs sur le contenu des bilans LOTI puisque les situations de tensions observées ont comme point de départ la volonté de maîtriser le contenu de l'expertise : chacun tente d'imposer aux autres sa propre définition de la situation. En effet, maîtriser le contenu c'est aussi maîtriser son image vis-à-vis de l'extérieur. Ainsi, l'analyse des logiques d'acteurs montre en définitive la transformation de la fonction des bilans LOTI : d'une fonction démocratique visant la transparence de l'action publique, on est passé à une fonction "commerciale" de promotion ou de "publicité" visant à valoriser l'infrastructure réalisée et à travers elle les différents acteurs. Cette transformation implicite de la fonction des bilans n'est pas le fruit du hasard. La diffusion publique imposée par l'article 14 de la LOTI explique en grande partie cette volonté de l'Administration et des grands opérateurs publics à opérer en quelque sorte une forme de "contrôle" de l'expertise.

Si on peut noter en troisième lieu qu'aucun bilan LOTI n'a fait l'objet à ce jour d'une diffusion publique, le travail de recherche proposé s'est attaché à expliquer les raisons d'une réticence à la diffusion publique, soulignant ainsi la difficile cohabitation de deux logiques : la logique stratégique des acteurs et la logique démocratique de la loi. La lenteur du processus d'instruction des bilans montre bien les réticences de l'Administration à diffuser une information en dehors d'un cercle restreint d'acteurs techniques. Elle montre également une forme d'indifférence à l'égard de cette procédure ; les projets en construction et à venir étant considérés comme prioritaires. Il faut noter également que les conditions de diffusion publique évoquées dans le décret d'application de l'article 14 de la LOTI sont peu explicites, laissant ainsi la porte ouverte à des pratiques hésitantes.

La diffusion publique est donc avant tout perçue comme un acte gênant. On redoute en effet une remise en question des résultats inscrits dans les bilans ou encore que l'information fournie au public soit reprise contre les projets à venir. Mais ce qui est redouté plus précisément, c'est le regard du citoyen expert, comme par exemple les responsables d'associations écologistes, ou d'associations de riverains. D'une manière générale, la réticence à la diffusion des bilans montre en réalité la difficulté pour les différents acteurs à endosser la responsabilité publique d'un bilan pouvant aller à l'encontre des objectifs de leur organisation.

Si les résultats de cette recherche confirment bien l'hypothèse de départ affichée, à savoir une certaine discrétion et frilosité dans la mise en œuvre des bilans LOTI, le nombre très faible de bilans réalisés à ce jour (cinq) et un processus de diffusion publique encore inexistant montrent que la procédure complète relative aux bilans LOTI n'a pas encore vu le jour.

Au regard de l'ensemble de ces constats, quatre orientations peuvent être suggérées¹.

1^{ème} orientation : clarifier le rôle des acteurs dans la production des bilans

Il s'agit de définir la position de chacun des acteurs en amont du processus de production des bilans. Trois objectifs peuvent dans ce cadre être définis.

Le premier objectif consiste à définir clairement pour chaque type d'infrastructure qui est le maître d'ouvrage des bilans en affirmant le rôle de l'Etat et des collectivités locales quelque soit les montages (concession ou non).

Le second objectif est de confier les études des bilans à un maître d'œuvre qui ne soit pas juge et parti, et d'assurer en amont une "publicité" des appels d'offres auprès de prestataires potentiels.

Le troisième objectif est de mettre en place un dispositif d'évaluation intégrant le maître d'ouvrage, mais indépendant de celui-ci, ayant des ressources financières propres, et composé de représentants de différents partenaires y compris de représentants d'usagers et de personnalités reconnues. Il pourrait être confié à ce dispositif des missions d'accompagnement ou d'appréciation des bilans, de recommandations méthodologiques, et éventuellement de réalisations d'expertises. A ce titre, l'initiative prise en 1995 par la région Rhône-Alpes de créer un comité de pilotage des études et expertises, chargé de lancer et suivre des études et contre-expertises afin que le conseil régional puisse déterminer sa politique de transport de manière autonome vis-à-vis de l'Etat en particulier, constitue une initiative qui pourrait être généralisée à l'ensemble des régions. A noter que l'initiative de ces expertises est ouverte à l'opposition politique.

2^{ème} orientation : faire évoluer la méthodologie

Il s'agit de passer d'une méthode visant l'exhaustivité et s'inscrivant davantage dans une logique descriptive (parce que la recherche d'un maximum d'indicateurs est un travail long et fastidieux et parce que les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espérances) à une méthode plus analytique, définissant une problématique de départ très ciblée et visant à développer quelques points saillants en lien avec l'infrastructure. Cette proposition concerne tout particulièrement le volet socio-économique des bilans LOTI. Ce type d'analyse doit par ailleurs prendre très largement en compte l'évolution des tendances économiques ainsi que la position et les actions mises en place par les acteurs locaux en lien avec l'infrastructure.

¹ Ces propositions reprennent les éléments développés dans les parties une et deux de ce rapport de recherche.

3ème orientation : préciser les dispositions de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, notamment son article 14, en matière de diffusion publique

Eclairer la question de la diffusion publique renvoie à la nécessité pour le législateur de préciser les conditions techniques et politiques de diffusion publique des bilans LOTI. Ces précisions juridiques pourraient porter sur les points suivants :

- . élargir le système de publicité des bilans avec un affichage dans les mairies,
- . préciser les délais de consultations de ces bilans par le public,
- . élargir les lieux de consultations aux mairies concernées par l'infrastructure et non seulement aux préfetures,
- . imposer des délais de réalisation des bilans et surtout fixer un délai limite de diffusion.

4ème orientation : Etudier les démarches d'évaluation des partenaires européens

Les questions d'évaluation des politiques publiques et des effets socio-économiques des projets, se posent dans tous les pays européens voisins de la France. Le besoin de légitimer les choix politiques n'est pas spécifique à la France, les mêmes causes (instabilités économiques et politiques) produisant les mêmes effets.

La dimension européenne de grands projets comme le T.G.V. Nord Européen, la liaison Lyon-Turin, les traversées transpyrénéennes, les liaisons transmanche, etc.. devraient générer la définition de méthodologies partagées par les pays concernés et l'homogénéisation des démarches de diffusion publique. Aussi, nous paraît-il souhaitable et urgent qu'un programme de recherche soit lancé pour étudier les procédures d'évaluation des projets dans les pays limitrophes.

Bibliographie et sources documentaires

Références générales

- BIEBER Alain, "Evaluation et stratégie d'entreprise", *Synthèse INRETS n°10*, novembre 1987, pp 91-102.
- BIEBER Alain, OFFNER Jean-Marc, "Les trois modèles de représentation de l'évaluation", *Synthèse INRETS n°10*, novembre 1987, pp 13-34.
- BOITEUX Marcel (rapport du groupe présidé par), *Transports : pour un meilleur choix des investissements*, Paris, La Documentation française, novembre 1994, 132 pages.
- BOLTANSKI Luc, THÉVENOT Laurent, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991, 485 pages.
- BOULET Jean-Pierre, CHAGNAUD Vincent, "Les bilans économiques des autoroutes concédées", *Transports, Environnement, Circulation*, n°151, janvier-février 1999, 18 pages.
- CALLON Michel, "Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc", *L'Année Sociologique*, n°36, 1986, pp. 169-208.
- CLEMENT Lionel, DENANT-BOEMONT Laurent, FAIVRE D'ARCIER Bruno, *Evaluation des projets de transports en commun en site propre : cohérence et intégration dans une politique globale*, Rapport INRETS n°198, 1994, 134 pages.
- Cour des Comptes, *La Politiques routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national, Rapport au Président de la République*, mai 1992, 144 pages.
- CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, *L'Acteur et le système. Les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil, 1977, 500 pages.
- DENANT-BOEMONT Laurent, "Choix des systèmes techniques et effets d'irréversibilité : quel calcul économique pour le transport public ?" *Communications aux 6^{èmes} journées SESAME*, Aix-en-Provence, 8-9 septembre 1993, 24 pages.
- DENANT-BOEMONT Laurent, RAUX Charles, "Vers un renouveau des méthodes du calcul économique public", *Métropolis*, n°106-107, 1999, pp31-35.
- DIDIER Jean-Pierre, *La Déontologie de l'Administration*, QSJ ? n°3447, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, 127 pages.
- FLOC'HLAY Béatrice, PLOTTU Eric, "Consultation ou co-décision ? La question de la participation du citoyen à l'évaluation des projets publics", *Métropolis*, n°106-107, 1998, pp. 76-79.
- FRIEDBERG Erhard, *Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil, 1997, 422 pages.
- GAUTHIER Gilles, THIBAUT Marie, *L'analyse coûts-avantages : Défis et controverses*; Paris, Economica, CETAI, 1993, 523 pages.
- GOFFMAN Erving, *La Mise en scène de la vie quotidienne*, Tome 1 : *La Présentation de soi*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1973, 251 pages, édition originale 1971.

GOFFMAN Erving, *Les Cadres de l'expérience*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1991, 573 pages, édition originale 1974.

GOFFMAN Erving, *Les Rites d'interaction*, Paris, Les Éditions de Minuit, 1974, 230 pages, édition originale 1967.

GUILBAULT Michèle, "Calcul économique néo-classique et pratiques administratives", *Synthèse INRETS*, n°10, novembre 1987, pp. 37-44.

HABERMAS Jürgen, *L'Espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot, 5ème éd., 1993, 324 pages.

HALL Peter, "Une analyse symbolique-interactionniste de la politique", in PADIOLEAU Jean-Gustave (textes recueillis par), *L'Opinion publique, examen critique, nouvelles directions*, Paris, Mouton, 1981, pp. 287-335.

JOBERT Bruno, MULLER Pierre, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 242 pages.

KITCHELT Herbert, "Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science*, vol. 16, juin 1986, pp. 57-85.

LATOUR Bruno, "Les vues de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques", *Culture Technique*, n°14, juin 1985, pp. 5-29.

LATOUR Bruno, "Temps, irréversibilité et grands projets d'infrastructures : regards multiples sur la liaison Lyon-Turin", Intervention au *colloque du jeudi 5 mars 1998, Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat*, Vaulx-en-Velin.

LATOUR Bruno, *La Science en action*, Paris, La Découverte, 1989, 446 pages.

LATOUR Bruno, WOOLGAR Steve, *La Vie de laboratoire. La production des faits scientifiques*, Paris, la Découverte, 2de éd., 1993, 200 pages.

LAUBADÈRE André (de), VENEZIA Jean-Claude, GAUDEMET Yves, *Traité de droit administratif*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Tome 1, 13ème éd., 1994, 975 pages.

LAURIN Yves, "Le tramway, une nouvelle urbanité", *Colloque Jacques CARTIER*, Lyon, Décembre 1998, 4 pages.

MOLOTCH Harvey, LESTER Marilyn, "Informer : une conduite délibérée. De l'usage stratégique des événements", in BEAUD Paul et alii (dir.), *Sociologie de la communication*, Paris, Réseaux / CNET, 1997, pp. 433-451. Pour la version originale, *American Sociological Review*, vol. 39, février 1974.

MONNIER Eric, *Evaluation des politiques publiques. Méthodes et pratiques, Problèmes politiques et sociaux*, n° 599, janvier 1989, 64 pages.

MULLER Pierre (point de vue de), *L'Approche cognitive des politiques publiques*, Paris, Publications du CNRS, séminaires du programme Risques collectifs et situations de crise, 1999, 111 pages.

OZOUF Mona, "Le concept d'opinion publique au XVIII ème siècle", in BEAUD Philippe et alii (dir.), *Sociologie de la communication*, Paris, Réseaux / CNET, 1997, pp. 349-365.

PADIOLEAU Jean & DEMESTEERE René, "Les démarches stratégiques de planification des villes, origines, exemples et question", *Annales de la Recherche Urbaine*

PALMA André (de), SÁNCHEZ Oscar, "Bilan socio-économique des infrastructures de transports", *Métropolis*, n°106-107, 1998, pp. 51-56.

PERONI Michel, "Engagement public et exposition de la personne : l'acteur, le spectateur et l'auteur", in ION Jacques, PERONI Michel (coordonné par), *Engagement public et exposition de la personne*, La Tour d'Aigues, Les Editions de l'Aubes, 1997, pp. 249-265.

PHARO Patrick, *Le Civisme ordinaire*, Paris, Librairie des Méridiens, 1985, 237 pages.

POINGT Marie-Hélène, "La Cour des comptes épingle les autoroutes", *La Vie du Rail*, 7 juillet 1999, p. 31.

QUINET Emile, "Des progrès dans l'évaluation des projets de transports urbains", *Métropolis*, n°106-107, 1999, pp. 29-30.

RANGEON François, "La notion d'évaluation", in *Actes du colloque du 17 avril 1992 consacré à l'Evaluation dans l'Administration*, Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, Paris, Presses Universitaires de France, 1993, pp.11-33.

SCHÜTZ Alfred, "Le citoyen bien informé. Essai sur la distribution sociale de la connaissance", in BLIN Thierry, *Phénoménologie et sociologie compréhensive. Sur Alfred Schütz*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 107-135. Texte traduit par Thierry Blin de "The Well-informed Citizen. An Essay on the Social Distribution of Knowledge", tiré du tome II des *Collected Papers*, The Hague, Martinus Nijhoff, 1976 (1ère publication 1946).

THÉNIG Jean-Claude, "L'analyse des politiques publiques", in GRAWITZ Madeleine, LECA Jean (dir.), *Traité de science politique*, vol. 4 : *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 1-60.

VEYNE Paul, *Les grecs ont ils cru à leurs mythes ?*, Paris, Edition du Seuil, 1983, 169 pages

VOYNET Dominique, *Evaluations économiques et environnement dans les décisions publiques*, Préface, Cellule prospective et stratégique du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1998, 145 pages.

WARIN Philippe, *La Réception des politiques par les destinataires. Esquisse d'une approche des relations entre action publique et lien politique*, Note de synthèse pour l'habilitation à diriger des recherches en science politique, 1998, 86 pages.

WARIN Philippe, *Les Usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Etudes des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 1993, 317 pages.

WEBER Max, *Economie et société. Les catégories de la sociologie*, tome 1, Paris, Plon, 1995, 410 pages.

Documents d'études

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, "Modes de déplacements et cadre de vie depuis 1990", Observatoire des effets du tramway, *Dimension Villes*, Les notes, n°T-01, septembre 1996, 4 pages.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, "Quelles répercussions sur les loyers du parc privé de logements ?", Observatoire des effets du tramway, *Dimension Villes*, Les notes, n°T-02, mars 1997, 4 pages.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, "Le stationnement payant sur voirie et les parkings-relais : deux usages de la ville", Observatoire des effets du tramway, *Dimension Villes*, Les notes, n°T-03, septembre 1997, 4 pages.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, "L'offre et l'usage des transports en commun dans la Communauté urbaine de Strasbourg entre 1990 et 1995", Observatoire des effets du tramway, *Dimension Villes*, Les notes, n°T-04, mars 1998, 4 pages.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, "Les usagers des transports en commun", Observatoire des effets du tramway, *Dimension Villes*, Les notes, n°T-05, septembre 1998, 4 pages.

Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise, "La mobilité des habitants dans la région strasbourgeoise", 1988-1997 : arrêts sur images, *Dimension Ville*, n°21, septembre 1998, 8 pages.

Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement de l'Ouest, *Nantes 7 ans après l'arrivée du TGV Atlantique*, juillet 1997, 174 pages. Etude réalisée pour le compte du ministère de l'Equipement et des Transports, direction des Affaires Economiques Internationales.

Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement de Lyon, *Autoroute A49 Grenoble-Valence, section Voreppe-Bourg-de-Péage*, 1996, document réalisé pour le compte de la société concessionnaire AREA /

- ♦ Tome 1 : Bilan socio économie, 101 pages + annexes,
- ♦ Tome 2 : Bilan environnement, 268 pages, + annexes,
- ♦ Tome 3 : Bilan transports, 74 pages.

Centres d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques (CERTU), *Evaluation des transports en commun en site propre. Indicateurs transports pour l'analyse et le suivi des opérations*, Etude demandée par la direction des Transports Terrestres (services des transports collectifs en province), novembre 1997, 147 pages.

Compagnie des Transports Strasbourgeois (CTS), "Analyse des prévisions de trafic sur le réseau 1995-2000", Direction du développement et de l'action commerciale, *Notes de travail*, 1999, 12pages

Groupe de Recherche en Géographie Sociale, Université du Maine (GREGUM), *Le Mans à l'arrivée du TGV Atlantique*, 1990, 166 pages, .

Groupe de Recherche en Géographie Sociale, Université du Maine (GREGUM), CHEVALLIER Jacques (dir.), *Le Mans, 6 ans après l'arrivée du TGV*, juin 1997, vol. 1, octobre 1995, 70 pages, vol. 2, juin 1997, 110 pages. Rapport de recherche réalisé pour le compte du ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et de la Mer, service Economie et Statistiques (SES),

direction des Transports Terrestres, DATAR.

Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports, Instruction-cadre IDRAC relative *Aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transports*, 1995, 28 pages.

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, direction des Routes, direction de la Sécurité et de la circulation routière, SETRA, *Évaluation économique et sociale des projets routiers interurbains - Article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs - LOTI du 30 décembre 1982. Guide de recommandations*, mai 1988 (réimpression juin 1993), 69 pages.

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, direction des Routes, Circulaire n°98-99 du 20 octobre 1998, *Instruction relative aux méthodes d'évaluation économique des investissements routiers en rase campagne*.

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Service d'Études Techniques des Routes et Autoroutes, *Projets routiers interurbains, Suivis et bilans environnementaux, Guide méthodologique*, décembre 1996, 111 pages.

SETEC ECONOMIE, "Propositions méthodologiques concernant la prévision des trafics globaux et celle de la répartition modale", *Journées techniques des 6-7 avril 1995*.

SNCF, *Bilan a posteriori du projet de desserte de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France par Train à Grande Vitesse (TGV Atlantique)*, vol. 1, Rapport, décembre 1998, 57 pages et vol. 2 : Annexes, décembre 1998, 42 pages.

Société des Transports Parisiens (STP), "Méthodes d'évaluation des projets d'infrastructures de transports collectifs en région Ile-de-France", *Direction des investissements, Infrastructures et réseaux*, mars 1998, 74 pages.

Personnes rencontrées

Bilan LOTI de l'autoroute A49 Voreppe-Bourg-de-Péage

Madame BONNET-MACHOT, Service aménagement et transports, Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble

Madame CASSÉ, Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement de Lyon

Madame GARENQ, chef du service déplacements, Direction Départementale de l'Equipement de l'Isère

Monsieur BOREL, membre du bureau de la chambre d'agriculture d'Isère, responsable de la FDSEA du canton de Vinay (38)

Monsieur CHASSAGNE, responsable aménagement et transports, Chambre de Commerce et d'Industrie de la Drôme

Monsieur DANZANVILLIERS, Directeur d'études économiques et trafics, SETRA

Monsieur DOUSSON, directeur adjoint, service des routes, Direction Départementale de l'Equipement de la Drôme

Monsieur GRAS, Centre d'Etudes Techniques de l'Equipement de Lyon

Monsieur HANNOUN, conseiller général du canton de Voiron (38), maire de Voreppe (38), président de la communauté de commune du Voironnais

Monsieur JONOT, responsable de la commission transports, membre du bureau, FRAPNA Isère

Monsieur MACAIRE, FRAPNA Isère

Monsieur MIGEON, direction des routes, bureau des opérations autoroutières, Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports

Monsieur ORUS, évaluation économique des projets routiers, SETRA

Monsieur PAGANON, responsable du service foncier, Chambre d'Agriculture de l'Isère

Monsieur REVOL, conseiller régional Rhône-Alpes, maire de Saint-Marcellin, président de la société d'économie mixte du Grand-Axe

Monsieur RIGAUD, Responsable service aménagement et transports, Chambre de Commerce et d'Industrie de Grenoble

Bilan LOTI du TGV Atlantique

Monsieur HAYOUN, chef du pôle évaluation économique des projets, conseiller économique du président, Réseaux Ferrés de France

Monsieur HOUÉ, direction des affaires économiques et internationales, responsable du service économique et statistiques, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports

Monsieur PAIX, chef de projet, département développement, SNCF

Madame SUDRE-MONTOYA, direction des transports terrestres, bureau infrastructures et budget, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports

Bilan LOTI de la ligne A du Tramway de Strasbourg

Monsieur ALLARD, direction des transports terrestres, directeur adjoint du service des transports collectifs en province, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports

Monsieur FAVROT, association de sauvegarde Scotto-Le Corbusier

Monsieur GIESI, directeur du projet tram, Compagnie des Transports Strasbourgeois

Monsieur JACON, responsable des études, Compagnie des Transports Strasbourgeois

Monsieur KEIFLIN, journaliste, Les Dernières Nouvelles d'Alsace

Monsieur LAURIN, chef du service transports et stationnement, directeur du projet tram, Communauté Urbaine de Strasbourg

Monsieur MULLER, service transports et stationnement, Communauté Urbaine de Strasbourg

Monsieur PACILLY, chargé de mission, Association des Usagers du Transport Urbain de Strasbourg

Monsieur PIERAT, conseiller en entreprise, Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg

Monsieur RIES, maire de Strasbourg, président de la Communauté Urbaine de Strasbourg

Monsieur SALSAC, directeur du commerce, Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg

Monsieur VIMBERT, département écologie urbaine, chargé d'études de l'observatoire des effets du tramway, Agence de Développement et d'Urbanisme de Strasbourg

Monsieur WHAL, responsable du service économie des transports, Direction Régionale de l'Équipement

Monsieur YUNG, président de l'association des vitrines de Strasbourg

Experts et autres personnes rencontrées

Monsieur BERTHIER, conseil général des ponts et chaussées, président du groupe de travail chargé de l'avis du bilan de l'autoroute de l'A49

Monsieur MENNERAULT, chercheur, INRETS Lille

Monsieur SIVARDIÈRE, président de la fédération nationale des associations d'usagers des transports

Madame VARNAISON, centre d'études et de recherche sur les transports urbains, Ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports.

Annexes

Annexe 1 : Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs

**Annexe 2 : Décret d'application du 17 juillet 1984
de l'article 14 de la LOTI**

Annexe 3 : Circulaire Bianco (1992)

Annexe 4 : Monographies des projets étudiés

1. Le tramway de Strasbourg

Strasbourg est depuis toujours considéré comme un lieu de rencontre de cultures différentes. Paris, Lyon, Amsterdam, Prague et Milan se trouvent dans un rayon de 400 à 500 kilomètres autour de Strasbourg. La proximité de ces grandes villes européennes est renforcée par une excellente accessibilité, en effet, la ville se situe au 15^{ème} rang européen pour l'accessibilité routière, et au 11^{ème} rang européen pour l'accessibilité ferroviaire.

Aujourd'hui, avec plus de 250 000 habitants, Strasbourg est la 6^{ème} ville de France. La ville a rassemblé autour d'elle 27 communes pour instaurer la Communauté Urbaine de Strasbourg¹. Les 27 communes de la Communauté Urbaine de Strasbourg sont réparties sur un territoire de 306 km² (distance maximale du nord au sud : 28 km, et d'Est en Ouest : 16 km) et compte 429 880 habitants². Cette organisation permet la réalisation d'importants projets qui conditionnent l'avenir de l'agglomération dans des domaines essentiels tels que l'aménagement de l'espace, les transports, les voies de communication, les réseaux et développement économique. Strasbourg et l'Alsace forment avec leurs voisins allemands et suisses une région européenne puissante souvent qualifiée de "triangle d'or de la recherche et de l'innovation".

La ville de Strasbourg souhaite maîtriser les déplacements en ville. Déplacements qui doivent être respectueux de l'environnement et répondre au mieux au besoin croissant de mobilité. Depuis la fin des années 80, Strasbourg exprime une forte volonté de concilier développement économique et protection de l'environnement. Cet objectif de développement durable passe nécessairement par une politique cohérente et globale des transports.

Le but de la politique de déplacements n'est pas d'interdire l'usage de la voiture, mais plutôt de le maîtriser en l'organisant. La ville a donc mis en place plusieurs moyens pour contribuer à cette maîtrise³. D'abord, la mise en place d'un plan de circulation organisant l'accessibilité au centre-ville. Cette réorganisation passe par un réaménagement de la ville, et a pour principal objectif d'empêcher le trafic de transit, et de diminuer les capacités de circulation sur les voiries pénétrantes, particulièrement sur les axes où le réseau tramway est en mesure d'apporter une alternative.

Ainsi, en février 1992, Strasbourg met en place un nouveau plan de circulation visant à rééquilibrer les modes de transport en ville. L'un des objectifs principaux est de libérer le centre ville du trafic de transit⁴, notamment en hypercentre, par la création de boucles

¹ C'est le 1er janvier 1968 que fut instituée une communauté urbaine regroupant 27 communes autour de Strasbourg. Ce fut l'une des premières avec Bordeaux, Lille et Lyon.

² Elle représente 45% de la population du Bas-Rhin alors qu'elle ne couvre que 6% de sa superficie.

³ Laurin, Yves: "Le tramway, une nouvelle urbanité." Présentation au colloque Jacques CARTIER, Décembre 1998, Lyon.

⁴ Désormais, il n'est plus possible de traverser le centre de Strasbourg en voiture, il faut le contourner en empruntant l'autoroute, les boulevards ou encore les quais qui ceignent le centre ville.

empêchant la traversée de la ville. Ensuite, la ville s'oriente et renforce sa politique de hiérarchisation du réseau de voirie, et intensifie donc la réalisation d'infrastructures nouvelles dont les objectifs et les caractéristiques doivent rester compatibles avec l'ambition générale de maîtrise des flux.

La Communauté Urbaine de Strasbourg a donc engagé une *démarche* de plan de déplacements urbains et s'attache particulièrement à développer des alternatives crédibles à la voiture, en privilégiant l'usage du vélo et des transports en commun, ainsi que la création de zones piétonnes. Dans sa volonté de maîtriser, organiser et réduire la circulation automobile, la ville a mis en place une politique de stationnement conséquente en créant 2700 places dans les parkings-relais (P+R) situés le long du tramway, et en réduisant de 1000 places les stationnements en centre-ville.

La logique ancienne de la création de stationnements gratuits pour favoriser les commerces et concurrencer les grandes surfaces est révolue : plus de logique "no car, no business. Il faut une cohérence dans la politique. On ne peut pas à la fois favoriser les transports collectifs et augmenter les stationnements" (entretien). La ville de Strasbourg affiche donc une forte volonté à redessiner la ville, non seulement en transformant les espaces urbains : il ne s'agit pas de mettre en place le tramway dans un schéma existant, mais plutôt de l'incorporer dans la ville ; il ne doit pas venir s'ajouter, mais plutôt se substituer à une part de la voirie, mais aussi en créant une "*discrimination positive*"¹ en faveur des transports collectifs. "Aujourd'hui, il n'est plus physiquement possible d'absorber les flux du libre choix des citoyens" (entretien).

1.1. La naissance de la ligne A du tramway de Strasbourg

Le projet de la ligne A a connu une longue période de gestation. Au point de départ de la volonté d'améliorer la circulation au centre-ville de Strasbourg, plusieurs projets étaient envisagés, et notamment un projet VAL. Il s'est avéré qu'un tel projet n'était pas en mesure de répondre de façon cohérente à la volonté de réduire l'usage de la voiture. Il fallait non seulement réduire l'utilisation de la voiture en offrant une alternative crédible, mais aussi repenser la ville, et donc réorganiser les réseaux.

L'équipe de Catherine TRAUTMAN a donc donné l'impulsion au projet de redéfinition de la ville, en favorisant la création du tramway aux dépens du VAL qui s'accordait mal avec la volonté politique de restructurer la ville vers un mode remplaçant et non venant en complément de la voiture.

La réalisation du tramway ainsi que le développement cohérent du réseau de l'offre de transport en commun suivie de mesures d'accompagnement, telles que la piétonnisation du centre-ville et la création de zones cyclables, sont au cœur d'une volonté politique de réduire l'usage de l'automobile et de transformer la ville en un espace plus convivial.

C'est donc avec une volonté affichée d'améliorer la mobilité urbaine tout en préservant l'espace et l'environnement que la Communauté Urbaine de Strasbourg a progressivement mis en place un nouveau plan de déplacement par la promotion d'autres modes de transports alternatifs crédibles.

¹ Ries, Roland (1999) : "La discrimination positive" Le Monde.

La mise en place du tramway est l'occasion de revoir en profondeur le réseau de bus. Cette amélioration globale du transport collectif a pour but d'assurer un service optimal et une parfaite complémentarité entre les modes.

Les responsabilités

Le 27 décembre 1990, la Communauté Urbaine de Strasbourg a chargé la Compagnie des Transports Strasbourgeois (CTS) d'assurer la maîtrise d'ouvrage de la 1ère ligne de tramway par un contrat de concession pour la construction et l'exploitation. La CTS devait donc piloter les études, rechercher les financements, passer les marchés et suivre la réalisation de tous les groupes d'ouvrage.

La CTS suit donc la réalisation de ce projet avec l'aide du maître d'œuvre, le Groupement d'Etudes du Transport Moderne de l'Agglomération de Strasbourg (G.E.T.A.S.), groupement d'intérêt économique, il est constitué de 5 sociétés partenaires, à compétences pluridisciplinaires, ayant mis en place un bureau d'étude commun basé à Strasbourg¹.

A cette étude participent également l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (ADEUS), la SNCF SCETA, les représentants de la CUS, ainsi que la direction tramway de la CUS (DITRAM) pilote de ce groupe de travail.

Description de la ligne A

Inaugurée en 1994, la première ligne de tramway relie sur 10 kilomètres le quartier de HAUTEPIERRE (à l'Ouest) et la commune d'ILLKIRCH-GRAFFENSTADEN (au sud) en passant par la gare et le centre-ville. Vingt-six rames desservent dix-huit stations dont une en souterrain (à la gare).

Le tramway circule de 4h30 à 0h30 avec passage d'une rame toutes les quatre minutes aux heures de pointe.



¹ Ce bureau regroupe :

- SERUE : techniques d'urbanisme, d'aménagement et d'équipement.
- METRAM : ingénierie des transports urbains, filiale de SEMALY.
- UA5 : conception architecturale.
- KIS : conception architecturale.
- BEREST : Ingénierie de réseaux, voirie, équipements collectifs.

Durant les douze premiers mois de son exploitation, le tramway a parcouru plus d'un million de kilomètres, avec une montée en puissance entre le début et la fin de 1995¹.

En 1994, la Communauté Urbaine de Strasbourg a confié à l'**Agence de Développement et d'Urbanisme de l'agglomération Strasbourgeoise** (ADEUS) le montage de l'observatoire des effets du tramway. Celui-ci vise à fournir à la collectivité le degré de réalisation de ses objectifs (opportunités de transformer et d'aménager la ville, suivi des différentes évolutions, etc...).

L'observatoire des effets du tramway s'articule autour de quatre thèmes :

1. le transport collectif urbain,
2. les autres modes de déplacements et les pratiques intermodales,
3. les transformations de l'espace public,
4. les évolutions du cadre de vie, les fonctions urbaines (observation des marchés du logement...).

Dans le cadre de l'observatoire des effets du tramway, une évaluation de l'offre en transport collectif a été réalisée. Il faut noter que les kilomètres parcourus, le nombre de véhicules employés, les places-kilomètres offertes etc., sont des moyens quantitatifs qui ne permettent pas d'évaluer un réseau que de manière globale. Ainsi, la description du service rendu en chaque point du territoire a été nécessaire. Le nombre de passages enregistrés par arrêt et par période a été retenu comme premier indicateur de niveau de service. Etabli à partir du fichier horaires de la CTS, il permet de hiérarchiser le territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg sur la base des arrêts de la CTS et représente un des aspects les plus importants pour l'utilisateur, puisqu'il est inversement proportionnel au temps d'attente.²

Variations de l'offre entre 1990 et 1995

Depuis la mise en service du tramway en 1994, l'offre de transports collectifs s'est modifiée de manière significative. En effet le nombre de kilomètres parcourus par les véhicules de la CTS a augmenté de **+35%** entre 1990 et 1995, de sorte qu'elle a eu un impact positif sur l'**usage** de transports en commun, qui a augmenté de **+42%** dans la même période.

Variations de l'usage³ entre 1990 et 1995

On constate que l'usage est en hausse pour la majorité des arrêts sur l'ensemble du territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg. Les déplacements en transport collectif ont augmenté de **+42%** entre 1990 et 1995 et les **voyages de 55%, le taux de correspondance passant de 1,2 à 1,3**. Parmi les dix arrêts les plus fréquentés en 1990, seuls trois ont ensuite été desservis par le tramway. En revanche en 1995, parmi les dix arrêts les plus fréquentés, seuls deux ne sont pas sur la ligne A du tramway (et seront sur la ligne B).

¹ Ziegler Bruno (1996) : Transport public n°944

² Transports Urbains N°98 (janvier - Mars 98)

³ L'usage a été défini comme la demi-somme des personnes montant et descendant par arrêt à partir des enquêtes effectuées par la CTS en 1990 et 1995.

Le tramway a donc modifié les répartitions de l'usage du réseau¹. En moyenne, l'usage a augmenté un peu plus rapidement que l'offre entre 1990 et 1995, mais il faut nuancer ces résultats en fonction des lignes prises en compte dans le constat. D'une manière générale, les variations d'usage sont évidemment liées à l'augmentation de l'offre, mais aussi au changement de structure du réseau global qui s'oriente vers une politique globale de développement.

Analyse spatiale des flux

Grâce à la dernière enquête Ménage-déplacements réalisée en 1997, il est possible de comparer les résultats entre 1988 et 1997. La première observation la plus évidente est que le **nombre des usagers** en transports collectifs a augmenté de **+36%**. On constate que l'utilisation du réseau se fait essentiellement pour des flux périphériques. On peut identifier **trois types de flux** : les flux radiaux, les flux de proximité, les flux périphériques. L'évolution pour chaque mode est la suivante :

	Evolution des déplacements dans les différents modes entre 1988 et 1997		
	Flux radiaux	Flux de proximité	Flux périphériques
TC	+34,4%	+52,6%	+67,7%
VP	+8,7%	+16,7%	+63,0%
2 roues	-19,4%	-22,9%	-6,7%

On constate que les déplacements sur le réseau sont essentiellement centripètes, et représente près de 50% des déplacements en transports collectifs (contre 59 % en 1988 sachant qu'ils ont augmenté d'un tiers entre les deux enquêtes). D'autre part, 1/3 des usagers prennent les transports collectifs pour relier deux zones périphériques, alors que ce type de flux ne représentait qu'1/4 en 1988.

La localisation des usagers

L'utilisation du tramway et de l'ensemble du réseau varie fortement en fonction du lieu de résidence. On constate que les personnes habitant sur le couloir tramway sont les usagers les plus fréquents, et sont ceux qui se sont reportés le plus et le plus rapidement vers l'utilisation de ce mode de transport. Leur mobilité est passé de **0.24** à **0.46** déplacements par personnes et par jour (+92%).

Les habitants des quartiers ouest et sud de Strasbourg, et qui se trouvent sur la ligne, sont les plus grands utilisateurs du réseau, avec **0.5** déplacements par personne et par jour (+50% depuis 1988). Les habitants de la deuxième couronne n'ont pas, globalement, modifié leurs comportements entre les deux enquêtes, et sont toujours aussi peu utilisateurs des transports collectifs, avec moins de **0.3** déplacements par personnes et par jour. Concernant la mobilité des quartiers Nord de Strasbourg, elle augmente sensiblement pour atteindre **0.4** déplacements par personnes et par jour.

¹ Transports urbains N°98 (janvier - mars 1998).

Habitants du couloir tramway	Habitant des quartiers ouest et sud	Habitant du quartier nord	Habitants de la deuxième couronne
0,46 déplacements / personnes et par jour. (+92%)	0,5 déplacements / personnes et par jour. (+50%)	0,4 déplacements / personnes et par jour.	0,3 déplacements / personnes et par jour.

La mobilité individuelle a été définie par l'ADEUS¹ comme le nombre de déplacements effectués par personnes et par jour, quel que soit le mode de transport utilisé : marche à pied, deux-roues, voiture particulière ou transport collectif. Ainsi, le nombre moyen de déplacements par personne et par jour est de 4,4, est n'est pas homogène sur l'ensemble du périmètre d'enquête : de 4,2 à MOLSHEIM, il passe à 4,1 dans la frange entourant la CUS pour grimper à 4,53 à l'intérieur de celle-ci.

Sur l'ensemble de la CUS (en 1988, l'enquête ne portait que sur la CUS, en conséquence, ce n'est que sur ce territoire que pourront porter les comparaisons entre 1997 et 1988), l'augmentation moyenne est de 0,5. La zone la plus touchée par l'augmentation de la mobilité est la couronne Nord (+1,1 déplacements par personne et par jour).

Les déplacements à pied ont également évolué. Au centre, 2,45 déplacements par personnes et par jour sont effectués, soit la moitié des déplacements. Dans la couronne Nord, 0,78 déplacements sont effectués à pied, soit environ 17%.

Les femmes représentent 60% des usagers. Les jeunes scolarisés et les étudiants sont les principaux utilisateurs et représentent 42% des usagers. L'augmentation totale du nombre d'usager est de 36%, mais les $\frac{3}{4}$ de cette hausse sont attribuables au moins de 24 ans. Dans 20% des cas, les déplacements se font pour relier le domicile au travail, et pour 25% pour relier le domicile à un lieu de scolarité. D'autre part, la moitié des déplacements sont déclarés être obligatoires.

La mobilité des habitants de la région strasbourgeoise

Selon l'enquête Ménages-déplacements de 1997, le choix du mode de transport semble rester fortement lié au statut des usagers. Ainsi, les actifs à temps partiel, les scolaires, les étudiants et les chômeurs sont les principaux utilisateurs des transports collectifs, tandis que la voiture est plus fréquemment utilisée par les actifs à plein temps et les retraités.

D'une manière générale, l'enquête montre que la politique de déplacement a eu des impacts positifs sur les comportements de mobilité. Entre 1988 et 1997, le nombre des déplacements quotidiens est passé de 1 445 000 à 1 850 000. La mobilité dans la CUS a augmenté de 12,1% entre les deux enquêtes, ainsi, le nombre moyen de déplacements par personne et par jour dans la CUS est de 4,53². L'ADEUS explique cette hausse par le fait que

¹ Dimension ville n°21 (septembre 1998, Les dossiers de l'Agence de développement de l'agglomération strasbourgeoise : Enjeux, la mobilité des habitants dans la région strasbourgeoise.

² Le nombre moyen de déplacements par personne et par jour est de 4.4. ce chiffre n'est pas homogène sur l'ensemble du territoire et se décompose en 4.1 dans la frange entourant la CUS pour grimper à 4.53 à l'intérieur de la communauté.

d'une par les personnes sortant de chez elles sont aujourd'hui plus nombreuses : 13% des habitants de la CUS ne se déplaçaient pas dans la journée en 1988, contre 9% en 1997, et d'autre part celles qui sortent se déplacent plus : 5 déplacements par jour en 1997, contre 4.67 en 1988.

1.2 Tramway, les raisons d'un succès

Malgré de fortes inquiétudes à l'origine du projet, le tramway connaît quasi instantanément un grand succès auprès de la population strasbourgeoise. Aujourd'hui, 1/3 des voyages se font en tramway. Il faut cependant nuancer les résultats, dans la mesure où avant les voyages usagers se déplaçaient beaucoup à pied ou à vélo. Ainsi, l'augmentation de l'usage des transports en commun est liée d'une part à une baisse considérable de l'usage des deux roues motorisés.

D'autre part, l'utilisation des deux roues non motorisés a également fortement diminué pour ce reporter vers l'utilisation de modes collectifs. Ainsi, une partie du succès du tramway s'explique par le fait que l'offre s'est adressée à une clientèle captive. Les effets sur l'usage de voiture sont certes significatifs mais sont à nuancer.

Une partie de la performance du tramway s'explique aussi grâce à la grande facilité d'accès par les transports en commun dans le centre, accompagné d'une plus grande difficulté à stationner, ce qui a pu entraîner une diminution de l'usage de la voiture particulière au profit des transports collectifs.

“ les transports collectifs ont deux alliés pour réussir dans leurs objectifs : les bouchons qui augmentent considérablement les temps de parcours, et les stationnements qui rendent infernal l'accès au centre ”(entretien).

La mise en service du tramway a été accompagnée d'une forte politique de stationnement renforçant ainsi la forte volonté politique d'offrir un réseau de transport global¹.

Les stationnements dans le centre de Strasbourg sont équipés d'horodateurs et sont généralement utilisés pour une courte période. En 1996, 376.000 véhicules les utilisent essentiellement pour un motif d'achat (50%, contre 25% pour le motif travail bien que plus les usagers viennent de loin, plus ce motif augmente). On note que les conducteurs réussissent la plupart du temps à stationner proche de leur lieu de destination, ce qui montre que le stationnement en centre-ville reste relativement facile.

Le parc-relais permet à l'usager de déposer son véhicule à proximité d'une station de tramway pour poursuivre son trajet vers le centre en tramway. Pour 15 francs, ils offrent la possibilité de stationner pour une durée illimitée en fournissant autant de billets allers-retours vers le centre que de passagers.

Les utilisateurs sont des actifs (70%) de sexe féminin (57%) dont le déplacement est lié à un motif d'achat. Le succès des parcs-relais n'est donc pas dû à des déplacements domicile-

¹ Vimbert Benoît, in Dimension Ville (Sept 1997 : Observatoire des effets du tramway, Le stationnement payant sur voirie et les parkings-relais : deux usages de la ville.

travail. La fréquentation est en hausse de **36%**, passant de 586000 passagers en 1995 à 795000 en 1996.

Le stationnement payant en centre-ville, tout comme les P+R sont essentiellement utilisés pour des motifs d'achats. La différence principale entre les deux usages est que le stationnement en ville est principalement utilisé pour une courte voire très courte (lors de stationnements en double file) période, alors que la durée moyenne d'utilisation des P+R est de l'ordre de la demi journée. La répartition de ces deux types de stationnement va tendre à évoluer dans le même sens (restriction du stationnement en centre-ville et expansion des P+R) lors de la mise en place de la ligne B.

Concernant le nombre d'usagers par véhicule, on s'aperçoit qu'il reste constant et qu'il n'y a pas eu d'incitation au co-voiturage. L'amélioration de l'offre de transport dans la région de Strasbourg a induit de nouveaux comportements de déplacements, mais a aussi incité à des utilisations différentes des fonctions urbaines, et en particulier dans le domaine de l'habitat. Une enquête réalisée en 1995, à partir des résultats concernant l'évolution des loyers du parc privé dans l'agglomération depuis 1990, a permis d'identifier la corrélation entre la qualité de desserte des transports et le prix des loyers. Cette enquête montre que les secteurs très bien desservis sont plus chers que dans le reste de l'agglomération. C'est dans la zone la mieux desservie que l'on trouve les populations les plus utilisatrices de transports collectifs (petits ménages à faibles revenus).

2. L'autoroute A49 Voreppe / Bourg de péage

L'A49 a été construite par l'AREA, en application de la concession approuvée en 1971, toutefois conditionnée à un seuil minimum de trafic sur la RN92 et RN532 des 14 000 véhicules jour sur les deux routes. L'A49 représente le dernier maillon d'un axe international.

2.1. Contexte géographique du projet

- ♦ L'autoroute A49, d'une longueur de 62 km, traverse la basse vallée de l'Isère et les départements de l'Isère (38) et de la Drôme (26).
- ♦ Elle est délimitée au Nord-Ouest par le relief des Chambarans et au Sud-Est par le Royans et les contreforts du Vercors
- ♦ A chaque extrémité de l'autoroute se situent les agglomérations de Grenoble-Voirion au Nord-Est et de Bourg-de-Péage-Valence au Sud-Ouest, entre ces deux secteurs la vallée de l'Isère beaucoup plus rurale.
- ♦ L'A49 concerne au total 12 cantons (6 en Isère et 6 dans la Drôme) et 37 communes dont 27 en Isère.
- ♦ Les communes les plus importantes sont celles de Bourg-de-Péage (26), Romans-sur-Isère (26), Saint-Marcellin (38), Vinay (38), Tullins (38) et Voreppe (38)

2.2. Objectifs et descriptif du projet

Objectifs de l'A49

- ♦ Relier la vallée du Rhône aux vallées alpines.
- ♦ Permettre, à partir d'une connexion avec les autoroutes existantes, une desserte en direction de la Suisse et de l'Italie.
- ♦ Contribuer à renforcer le maillage autoroutier en Rhône-Alpes.
- ♦ Contribuer au désenclavement des stations de sport d'hiver des Alpes du Nord, en constituant une voie d'accès rapide pour les régions du Sud de la France (PACA, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine).

Descriptif

- ♦ A son extrémité Nord, l'A49 est reliée à l'autoroute A48 Grenoble-Lyon au péage de Voreppe. A l'autre extrémité, la sortie "Bourg-de-Péage" marque la fin de la section à péage. Une 2X2 voies a été réalisée entre Bourg-de-Péage et le contournement de Valence qui assure la liaison avec l'autoroute A7 (péage de Valence Sud).
- ♦ Quatre échangeurs desservent les secteurs de Tullins, de Vinay, de Saint-Marcellin et du Royans.
- ♦ Deux routes nationales traversent également la basse vallée de l'Isère :
 - ♦ la RN 532 en rive gauche qui relie Grenoble à Valence très utilisée pour le transit,
 - ♦ la RN 92 en rive droite qui relie les villages et bourgs ruraux de la basse vallée de l'Isère.
- ♦ Mise en service en décembre 1991.
- ♦ Coût total de l'autoroute entre Voreppe et Bourg-de-Péage est de 1,87 milliards de francs soit 100 millions de plus que le montant initial (année de référence 1987).

- ♦ Coût moyen du kilomètre, environ 30 millions de francs.
- ♦ La maîtrise d'ouvrage déléguée est assurée par la société concessionnaire AREA (société des Autoroutes de Rhône-Alpes).
- ♦ Le maître d'œuvre ayant assuré les études d'Avant-Projet-Sommaire et les études d'évaluation ex-post du bilan L.O.T.I est le C.E.T.E de Lyon.

2.3. Historique du projet

En 1967, le projet de l'autoroute entre Grenoble et Valence est mis à l'ordre du jour de la politique d'aménagement du territoire et en 1970 le Ministre de l'Equipement s'engage à réaliser l'autoroute si possible simultanément à la liaison Chambéry-Genève.

Le projet étudié

- ♦ 1973, la société concessionnaire AREA réalise un projet d'Avant-Projet-Sommaire pour le tracé de l'autoroute. Ce projet est présenté aux élus locaux le 3 décembre 1973. Cette même année se crée un comité de défense de l'autoroute A49.
- ♦ 1974, les élus, par l'intermédiaire du comité de défense de l'autoroute A49 manifestent un certain nombre de réserves sur deux points principaux :
- ♦ l'impact de l'A49 sur l'activité agricole et notamment sur les noyeraies,
- ♦ l'utilité de l'analyse des deux variantes en rive droite et gauche de l'Isère.

Les études se succèdent :

- ♦ autoroute à péage,
- ♦ comparaisons des variantes en rive droite ou gauche de l'Isère,
- ♦ compatibilité avec les projets d'aménagement hydro-électrique de l'Isère,
- ♦ études d'impact,
- ♦ rectifications de tracés.
- ♦ 1977, le programme autoroutier national approuvé en Conseil des Ministres ne mentionne pas l'autoroute A49. Le projet est en panne.

Le projet relancé

- ♦ 1980, la Direction des Routes annonce le financement de la 2X2 voies entre Romans et Valence pour le VIII^{ème} plan, l'A49 est programmée quant à elle pour le XIX^{ème} plan.
- ♦ Dans les années 1980, des conflits se développent avec les représentants de la profession agricole concernant le tracé. Des zones d'AOC de noyeraies sont la cause de ces conflits. Pour appuyer l'action de la Chambre d'agriculture de l'Isère, des associations de riverains composées d'agriculteurs contribuent à accentuer les oppositions et les revendications. Ces contestations déboucheront sur la signature d'un protocole largement favorable aux agriculteurs.
- ♦ 1983, accord pour la réalisation d'une autoroute concédée.
- ♦ 1985, le dossier d'étude préliminaire est envoyé à la Direction des Routes.
- ♦ Janvier 1986, des compléments sont apportés à l'étude préliminaire.
- ♦ 1986, les débats ouverts sont définitivement tranchés avec en mai la décision ministérielle qui arrête le tracé qui est mis à l'enquête.
- ♦ Octobre 1986, la candidature d'Albertville et de la Savoie pour l'organisation des XVI^{èmes} Jeux Olympiques d'Hiver est acceptée par le CIO. Un important programme d'investissement est engagé. L'A49 constitue le prolongement autoroutier indispensable vers la vallée du Rhône et le Sud de la France.
- ♦ Février et mars 1987, déroulement de l'enquête publique.
- ♦ Mai 1988, signature de la déclaration d'utilité publique.

Le projet refoulé

- ♦ Juillet 1988, un recours pour vice de forme est déposé, le décret prononçant la DUP ne mentionne pas l'article énonçant l'obligation pour le Maître d'ouvrage de procéder aux remboursements.
- ♦ Septembre 1990, alors que les premières études d'aménagement foncier sont engagées depuis l'automne 1987, le décret de la DUP est annulé par le Conseil d'Etat suite au recours déposé en juillet 1988. Ce recours n'étant pas suspensif, il n'a pas entravé la poursuite des travaux.

Le projet réalisé

- 1989, démarrage des travaux sur une partie du tronçon. La perspective des Jeux Olympiques d'Albertville accélère le déroulement des travaux.
- Du 30 novembre 1990 au 7 janvier 1991, une nouvelle enquête publique se déroule et conduit à la dernière déclaration d'utilité publique le 21 janvier 1991. Cette dernière étape se déroule avec d'ultimes négociations concernant l'extension des mesures compensatoires en faveur de l'environnement.
- 1990, l'autoroute A49 est mise en service, tout d'abord entre Voreppe et Tullins. L'ensemble de l'itinéraire est ouvert au public un an plus tard en 1991.
- 1994, lancement de la procédure du bilan L.O.T.I. Elle s'achève en 1996.

2.4 Le contexte socio-économique

La démographie

Le territoire d'étude prend en compte les communes et les cantons traversés par l'une ou plusieurs des trois infrastructures routières que sont l'A49, la RN 92 en rive droite de l'Isère et la RN 532 en rive gauche. 12 cantons sont donc concernés et 27 communes.

6 cantons dans la Drôme	Bourg-les-Valence	Romans/Isère
	Bourg-de-Péage	Romans/Isère 1
	Saint-Jean-en-Royans	Romans/Isère 2
6 cantons dans l'Isère	Saint-Marcellin	Tullins
	Pont-en-Royans	Rives
	Vinay	Voiron

9 communes regroupent près de 77% de la population (Romans, Bourg-de-Péage, Chatuzange-Le-Goubet, Saint-Marcellin, Chatte, Saint-Sauveur, Tullins, Moirans et Voreppe).

L'aire d'étude comprend 95 000 habitants en 1982 contre 100 000 en 1994. Cette progression est liée à l'évolution des pôles urbains situés à l'extrémité de la zone d'étude (Grenoble et Valence) et au développement d'un habitat pavillonnaire à proximité de ces centres urbains.

D'un point de vue résidentiel, les secteurs les plus dynamiques de l'aire d'étude sont situés à proximité de ces pôles (pression résidentielle et extension des phénomènes de péri-urbanisation).

Les pôles urbains de Voiron, Romans, Bourg-les-Valence ont un taux élevé de logements locatifs et collectifs contrairement aux autres cantons ruraux ou péri-urbains plus tournés vers la résidence individuelle en propriété.

La partie centrale de la basse vallée de l'Isère, bien que plus rurale, n'accuse pas de déclin. Elle bénéficie sans doute de la dynamique générée par les pôles urbains. Cette

dynamique est cependant moins favorable aux cantons du Royans pénalisés par une situation géographique plus contraignante.

L'économie

L'économie présente dans l'ensemble un profil dynamique avec :

- ♦ un équilibre des secteurs primaire, secondaire et tertiaire présents sur l'ensemble du territoire,
- ♦ le maintien de l'emploi industriel à travers les reconversions et les modernisations des industries traditionnelles,
- ♦ le développement des activités tertiaires.

L'industrie est présente d'un bout à l'autre de la vallée. Chaque secteur a déployé des savoir-faire sur des créneaux spécifiques (travail mécanique du bois, fabrication des machines-outils, industrie papetière et industrie agro-alimentaire). Aujourd'hui, les industries présentes et pourvoyeuses d'emplois sont celles relatives à la fabrication de matériel automobile et à la transformation de matières plastiques.

Le secondaire assure 68% des emplois salariés du secteur privé pour les communes de l'Isère et 40% des emplois pour les communes de la Drôme.

Le Voironnais apparaît comme le secteur le plus dynamique, il accueille 35% des établissements des cantons et 30% des créations d'établissements entre 1982 et 1992. En revanche, le secteur de Romans ne présente pas les signes de dynamisme des cantons proches de l'agglomération grenobloise. Ce secteur est marqué par un recul des emplois industriels mais par une croissance des emplois tertiaires.

Entre ces territoires, le secteur de la plaine, l'économie se caractérise par la forte présence de l'agriculture mais aussi de l'industrie et des commerces dans les bourgs ruraux. Saint-Marcellin, en profitant de sa double proximité avec Grenoble et Romans, assure une fonction de pôle d'équilibre et de pôle secondaire d'activités.

L'impact de l'A49

La situation démographique et économique ne semble pas avoir été modifiée par la mise en service de l'A49, qui, si elle n'a pas modifiée la nature des équilibres territoriaux, a peut-être permis de soutenir les tendances d'échanges et les dynamiques locales.

Elle a également permis :

- ♦ d'affirmer l'attractivité des pôles urbains,
- ♦ de désenclaver les secteurs centraux de la vallée,
- ♦ d'accélérer le mouvement d'intégration dans les aires urbaines,
- ♦ de développer les activités liées aux transports et à la logistique

- ♦ d'assurer une meilleure liaison en direction des stations des Alpes du Nord.

Créées à l'initiative des élus locaux, les zones d'activités nombreuses n'ont pas bénéficiées de retombées spécifiques. Le remplissage de ces zones est faible voire nul. Cette situation est de toute évidence le résultat d'une surestimation des possibilités de développement.

Si l'A49 n'a pas eu d'effets directs sur le développement des emplois, elle a néanmoins permis la création d'emplois liés à son exploitation avec 135 postes (84 personnes pour l'exploitation proprement dite, 29 gendarmes, 22 employés pour les stations services).

2.5 Eléments globaux sur les trafics

La prise en compte des aménagements

La route

- ♦ L'A49 entre la banlieue grenobloise et Bourg de Péage, prolongée par une liaison assurant la continuité du réseau routier (LACRA) jusqu'à Valence. La liaison est la suivante :
 - le premier tronçon de l'A49, d'une longueur de 18 km entre Voreppe et Tulin, mis en service le 27/12/90,
 - l'axe Romans / Valence par la RN532, mis en service fin 1992.
- ♦ L'aménagement d'une rocade Est à Romans.
- ♦ L'A43.
- ♦ Le contournement Est de Lyon en 1993.
- ♦ La section Nord entre La Boisse et Pussignan de l'A432, en 1991 qui relie l'A42 avec Satolas.
- ♦ L'A40 reliant Lyon (par le biais de l'A42) à Genève en 1989 : les usagers en provenance de Genève ont donc le choix entre deux grands axes autoroutiers pour se rendre dans le sud de la France :
 - emprunter l'axe du sillon alpin et l'A49,
 - passer par Lyon par l'A40 et l'A42.

Les routes nationales en liaison avec l'A49

Deux nationales longent l'A49 :

- ♦ La RN 532,

- La RN 92.

Le rail

- 6 T.G.V. / jour (A/R) relie Paris à Grenoble en 2h55mn.
- 8 T.G.V. / jour (A/R) relie Paris à Valence en 2h10mn.
- X (à vérifier) trains rapides relie Genève / Chambéry / Grenoble en 2h10mn à une vitesse de 75 km/h.
- 2 A/R directs relie Annecy à Grenoble en 1h10 à 65km/h.
- 5 trains rapides relie Grenoble à Valence en 1h00.
- 7 TER relie Grenoble à Valence en 1h30.

Les projets en-cours

Les projets susceptibles d'avoir une influence sur l'A49 sont :

- Route :
 - L'A51 (Grenoble / Sisteron) : constitue un nouvel axe pour rejoindre le Sud de la France.
 - L'A48 (Ambérieur / Bourgoin).
- Fer :
 - Projet de liaison transalpine Lyon / Turin.

Effets sur les conditions de circulation : les temps de parcours

Dans le but d'apprécier le niveau de service offert sur le réseau reliant Grenoble à Valence, il faut procéder à une comparaison entre les trois routes concurrentes : A49, RN 92, RN532.

Comparaison des temps de parcours en fonction de l'itinéraire emprunté

GT = Gain de temps

	RN 532 :	Direct	67'	86,5 km	76,3 km/h
De Veurey à Valence	A49 :	Direct	47'	85km	108km/h
				GT	19'30''
	RN 92	Direct	84'	87km	62km/h
De Voiron à Valence	RN92 + A49(entrée Tullin		59'	89,2km	91km/k
	A49			GT	25'
	A48 (entrée Champefeuille) +A49		55'	93,7km	102km/h
				GT	29'
	Heure normale		87'	98km	67,6km/h
De Grenoble à Valence	RN 532				
	Heure de pointe		90'	98km	65km/h
	Heure normale		63'	95,5km	91km/h
	A49			GT	24'
	Heure de pointe		67'	95,5km	85,5km/h
				GT	23'
De Veurey à Romans	RN532	Direct	48'30''	59,7km	74,6km/h
	A49	Direct	33'	61,8km	112km/h
				GT	23'
	RN92	Direct	62'	58,2km	112km/h
De Voiron à Romans	RN92 + entrée Tullins		44'	66km	90km/h
	A49			GT	18'
	A48 + A49		40'	67,5km	101km/h
				GT	22'

Comparaison des temps de parcours : des prévisions au constat.

L'étude réalisée en 1986, étudiant les temps de parcours par les différents itinéraires prévoyait les résultats suivants :

➤ **Entre Voiron et Bourg :**

→ Par A49 : un temps de parcours de 45' pour une vitesse de 92km/h.

→ Par RN92 : un temps de parcours de 63' pour une vitesse de 64km/h.

➤ **Entre Veurey et Bourg :**

→ Par A49 : un temps de parcours de 36' pour une vitesse de 110km/h.

→ Par RN532 : un temps de parcours de 50' pour une vitesse de 79km/h.

➤ **Entre Grenoble et Valence :**

→ Par A49 : un temps de parcours de 59'

On constate que les résultats prévus correspondent à peu près à ceux constatés actuellement. Certaines déviations sont cependant constatées.

Sur l'itinéraire Grenoble centre - Valence centre, d'une part, où les temps de parcours actuels sont plus élevés que les prévisions. Ceci peut s'expliquer par la difficulté de plus en plus importante (et non anticipée) à circuler dans les centre-ville.

D'autre part, les temps de parcours pratiqués sur les nationales RN532 et RN 92 sont supérieurs aux prévisions, et ce malgré des aménagements de renforcement coordonnés sur la RN532. Ceci peut s'expliquer par une sous-estimation dans les prévisions du trafic restant sur la RN532 au sud de Saint Quentin et sur la RN92 entre Saint Lallier et Romans. Le fait que les poids lourds continuent de circuler sur la RN532 (puisque l'itinéraire est moins fréquenté par les autres véhicules et reste en plus gratuite) peut également expliquer les différences entre prévisions et réalisation des temps de parcours.

3. Le T.G.V. Atlantique

3.1. Présentation

Les dates du T.G.V. Atlantique

- ♦ 22 septembre **1981** : demande officielle d'étude du projet formulée par le Président de la République.
- ♦ Janvier **1982** : l'étude du projet est approuvée par le Conseil d'Administration de la SNCF et transmise aux autorités de tutelle qui mettent en place la commission d'Etudes du **T.G.V.** Atlantique.
- ♦ 1er juillet **1982** : confirmation de l'intérêt du projet, préconisant un tracé avec bifurcation à Courtalain.
- ♦ 26 mai **1984** : publication du décret de déclaration d'utilité publique au Journal Officiel.
- ♦ 15 février **1985** : ouverture officielle des travaux de construction de la ligne du **T.G.V.** Atlantique.
- ♦ 24 septembre **1989** : mise en service commercial de la branche Paris-Connerré.
- ♦ 30 septembre **1990** : mise en service commercial de la branche Sud-Ouest.
- ♦ 29 septembre **1991** : ouverture de la gare de Massy **T.G.V.**, permettant l'interconnexion des **T.G.V.** entre les réseaux Sud-Est et Atlantique.
- ♦ 27 septembre **1992** : prolongement de la desserte **T.G.V.** Atlantique de la Bretagne Sud jusqu'à Quimper.
- ♦ 3 juillet **1993** : prolongement de la desserte **T.G.V.** Atlantique jusqu'à La Rochelle.



Source : SNCF, Bilan a posteriori du projet de desserte de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France par trains à grande vitesse, tome annexe, décembre 1998.

Plusieurs études économiques ont été réalisées avant la mise en service et ce sur plusieurs périodes.

Objectifs du T.G.V. Atlantique

L'objectif principal était un rééquilibrage des grands investissements de transport en faveur de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France, et de contribuer par-là même au désenclavement et à la mise en valeur de ces régions, et donc de participer de façon significative au développement des villes desservies.

Description du projet : création d'une ligne de 282 kms

La ligne du **T.G.V. Atlantique** comporte trois parties :

- ♦ un tronç commun de 124 km de Fontenay-aux-roses à la bifurcation de Courtalain. Ce tronç commun traverse la banlieue parisienne sur environ 20 km, puis longe ensuite l'autoroute A10 avant de déboucher dans la plaine de la Beauce où la ligne est jumelée à la voie ferrée Brétigny-Tours.

Au-delà de Courtalain, la ligne se divise en deux branches, c'est donc l'ensemble de ces lignes qui constituent le projet **T.G.V. Atlantique** :

- ♦ La branche Ouest de 52 km qui relie Courtalain à Connerré, où le **T.G.V.** rejoint la ligne Paris-Le Mans.
- ♦ La Branche Sud-Ouest de 87 km (Courtalain – Saint Pierre-des-Corps) qui se prolonge par 17 kms de ligne nouvelle contournant Tours pour rejoindre la ligne de Bordeaux à Monts.

Les dessertes du T.G.V. Atlantique

Le **T.G.V. Atlantique** dessert des villes de Bretagne, Pays de la Loire, Centre, Poitou-Charentes, Aquitaine et Midi-Pyrénées. Parmi certaines des villes desservies, les gains de temps après l'arrivée de **T.G.V. Atlantique** ont été les suivants :

Dessertes du T.G.V Atlantique - De Paris Montparnasse vers :

Temps moyen en minutes (hiver)

	Le Mans	Rennes	Nantes	Quimper	Brest	Mortals	St Pierre	Châtelleraut	Poitiers	Bordeaux	Toulouse	Moyenne
1988	107	194	191	370	362	323	106	156	153	265	389	238
1998	58	128	129	272	261	229	61	88	94	187	324	166
Gain	49	66	62	98	101	94	45	68	59	78	65	71

Source : Bilan a posteriori du projet de desserte de l'Ouest et du Sud-Ouest de la France par TGV

Les temps de parcours constatés (si l'on prend en considération les meilleurs temps du service hiver), sont plus performants que dans le dossier de la DUP. Les responsables de la SNCF expliquent ceci par le fait que dans le dossier d'enquête préalable à la DUP (1983), la vitesse maximale prise en compte était de 270km/h, alors qu'aujourd'hui le **T.G.V. Atlantique**

roule à 300 km/h, ce qui suppose donc que **l'offre de transport est plus performante que prévue.**

3.2. Les évaluations du T.G.V. Atlantique

Présentation des méthodes utilisées pour les évaluations

Les indicateurs à retenir

Les éléments utilisés pour apprécier l'intérêt économique du projet, déterminé a priori, ont été fonction des :

- ♦ Niveau d'investissements,
- ♦ Prévisions de trafics,
- ♦ Bilans économiques pour la SNCF et pour la collectivité.

Etablis en franc constants sur une période de 20 ans ils comparent :

- ♦ La situation avec **T.G.V.**, dans laquelle la mise en service de la ligne nouvelle était supposée intervenir en 2 étapes : janvier 1988 pour la branche Ouest et janvier 1989 pour la branche sud-ouest ;
- ♦ La situation sans **T.G.V.**, dite de référence, dans laquelle la SNCF poursuivait ses actions techniques et commerciales.

Afin d'établir le bilan économique, cette comparaison est effectuée au niveau des prévisions de recettes, de dépenses et d'investissements. pour réaliser le calcul du bilan socio-économique des évaluations complémentaires doivent être prises en compte :

- ♦ La variation des surplus des voyageurs ;
- ♦ Les pertes pour les autres sociétés de transport ;
- ♦ Les gains et pertes de taxes pour l'Etat et les autres collectivités ;
- ♦ Le bilan des effets environnementaux.

La même méthode est adoptée pour effectuer le bilan a posteriori.

Dates de mise en service à considérer

- ♦ Septembre 1989 : branche Ouest ;
- ♦ Septembre 1990 : branche Sud-Ouest.

1989 sera la date de mise en service de l'infrastructure.

Le taux d'actualisation

Le taux d'actualisation retenu est de 8%. Le taux d'actualisation préconisé par le Commissariat Général au Plan était de 10% entre 1970-1975, de 9% entre 1975-1985 et de 8% depuis.

Evolution du contexte économique

Deux périodes sont distinguées :

- ♦ 1980-1988 : précède la mise en service du projet ;
- ♦ 1989-1996 : 1^{ères} années du projet après la mise en service effective.

Les évolutions de trafics et de recettes sont fortement corrélées au contexte économique général ainsi qu'à un ensemble d'événements qui ont affecté le secteur du transport ferroviaire.

Autres éléments explicatifs de la " crise ".

La baisse d'attrait du TC peut s'expliquer par des éléments généraux, telle que la diésélisation du parc de véhicules automobiles qui s'est intensifiée au cours des années 90, rendant alors plus compétitif l'utilisation de ce mode.

D'autres éléments marquants ont contribué à perturber la tendance : contre choc pétrolier et baisse du prix du pétrole, Guerre du Golfe en 1990-1991 entraînant une crainte d'attentat dans les TC, la mise en service du système SOCRATE en 1993, les grèves en novembre - décembre 1995 ont fait perdre de la crédibilité aux TC.

Le contexte économique des deux périodes prises en compte est très contrasté. Une série d'événements est venue perturber les rythmes d'évolution des transports collectifs. La rupture est intervenue en 1990, date de mise en service du **T.G.V.** Atlantique. Les bilans a priori calculés en 1983 et 1986 (pour la réactualisation) tenaient implicitement compte d'une évolution économique prudente, mais sans réellement anticiper la rupture considérable qui s'est produite.

**Annexe 5 : Plan socio-économique des bilans
LOTI Guide méthodologique, SETRA 1988**

Table des matières

Propos liminaires (V. Gamon)	3
Introduction (V. Gamon,)	14
1. Les processus de production des bilans LOTI	28
<i>1.1. Regard sur les méthodes d'évaluation des bilans LOTI</i>	<i>29</i>
1.1.1. Le volet économie des transports des bilans (E. Le Van).....	35
Les méthodes de l'évaluation.....	37
L'évaluation : la nécessité d'une méthodologie.....	39
L'évaluation : la nécessité d'un modèle de prévision pour chaque infrastructure.....	42
L'évaluation : pour une définition rigoureuse des termes.....	46
1.1.2. Les volets socio-économiques et environnementaux des bilans (V. Gamon,)... 52	
Le volet socio-économique.....	53
Le volet environnemental.....	61
<i>1.2. Logiques d'acteurs et contraintes de l'action</i> (V. Gamon,).....	<i>64</i>
1.2.1. Le contexte de l'action.....	64
1.2.2. Les acteurs.....	67
1.2.3. La dynamique de l'action : l'interaction.....	72
Des relations ambiguës.....	73
Des relations tendues.....	79
2. Les enjeux techniques et politiques des bilans LOTI	86
<i>2.1. Interrogations sur les études de trafics</i> (E. Le Van).....	<i>87</i>
2.1.1. Les prévisions de trafic : constats.....	88
L'A49 : une reprise de trafic non anticipée.....	88
Le tramway de Strasbourg : un succès inattendu.....	90
Le T.G.V. Atlantique : un contexte économique défavorable.....	93

2.1.2. Les prévisions de trafics : enjeux et comportements stratégiques.....	96
De la nécessité d'une stratégie... ..	96
...à la complexité de l'enjeu "stratégique" global	97
2.2. <i>La diffusion publique des bilans : un mythe nécessaire ?</i> (V. Gamon,).....	99
2.2.1. Une diffusion inexistante, une diffusion embarrassante : les enjeux politiques des bilans.....	99
La diffusion des bilans LOTI : acte gênant et enjeu électoral.....	100
La non diffusion des bilans LOTI : acte volontaire ou indifférence	105
2.2.2. La difficile cohabitation de deux logiques : la logique stratégique des acteurs et la logique démocratique de la loi	107
La difficile relation de l'expert et du citoyen	107
Les défis civiques de l'expertise.....	110
Conclusion (E. Le Van, PY. Hennebelle)	120
Bibliographie	127
Personnes rencontrées	133
Annexes	137
Annexe 1 : Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs	136
Annexe 2 : Décret d'application du 17 juillet 1984 de l'article 14 de la LOTI	137
Annexe 3 : La circulaire Bianco (1992)	138
Annexe 4 : Monographies des projets étudiés (E. Le Van)	139
Annexe 5 : Plan socio-économique des bilans LOTI Guide méthodologique, SETRA 1988	163
Table des schémas et tableaux	167

Table des schémas

Schéma 1 : La relation entre la décision et les prévisions de trafics	49
Schéma 2 : bilan LOTI de l'autoroute A49 - principaux acteurs	68
Schéma 3 : bilan du TGV Atlantique - principaux acteurs	70
Schéma 4 : bilan LOTI de la ligne A du tramway de Strasbourg	71
Schéma 5 : Classification des citoyens en trois "types idéaux"	112

Table des tableaux

Tableau 1 - Les projets retenus	25
Tableau 2 - Les bilans étudiés : repères chronologiques et méthodologiques	31
Tableau 3 : Processus d'instruction du bilan de l'A49	105

Table des annexes

Annexe 1 : Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs	136
Annexe 2 : Décret d'application du 17 juillet 1984 de l'article 14 de la LOTI	137
Annexe 3 : La circulaire Bianco (1992)	138
Annexe 4 : Monographies des projets étudiés	139
Annexe 5 : Plan socio-économique des bilans LOTI Guide méthodologique, SETRA 1988	163
