

OECD / International Transport Forum (Paris) (Ed.)

Working Paper

Améliorer la pratique de l'analyse coûts-bénéfices dans les transports. Synthèse et conclusions

International Transport Forum Discussion Paper, No. 2011-1

Provided in Cooperation with:

International Transport Forum (ITF), OECD

Suggested Citation: OECD / International Transport Forum (Paris) (Ed.) (2011) : Améliorer la pratique de l'analyse coûts-bénéfices dans les transports. Synthèse et conclusions, International Transport Forum Discussion Paper, No. 2011-1, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Transport Forum, Paris

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/109163>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Améliorer la pratique de l'analyse coûts-bénéfices dans les transports

01

Document de référence
2011 • 01

Améliorer la pratique de l'analyse coûts-bénéfices dans les transports

Document de référence N° 2011-1

Préparé pour la table ronde :
Améliorer la pratique de l'analyse coûts-bénéfices dans les transports
(21-22 octobre 2010, Querétaro, Mexique)

Synthèse et conclusions

Janvier 2011

Forum International des Transports

Le Forum International des Transports est une institution intergouvernementale appartenant à la famille OCDE. Le Forum est une plate-forme mondiale pour les décideurs politiques et les parties intéressées. Son objectif est d'aider les responsables politiques et un public plus large à mieux appréhender le rôle des transports en tant qu'élément clé de la croissance économique, ainsi que leurs effets sur les composantes sociales et environnementales du développement durable. Le Forum organise une Conférence pour les Ministres et les représentants de la société civile chaque année au mois de mai à Leipzig, Allemagne.

Les pays membres du Forum sont les suivants : Albanie, Allemagne, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Corée, Croatie, Danemark, ERYM, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Inde, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, Moldavie, Monténégro, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine. Le Secrétariat du Forum se trouve à Paris.

Centre Conjoint de Recherches sur les Transports

L'OCDE et le Forum International des Transports ont créé en 2004 un Centre conjoint de Recherche sur les Transports. Ce Centre mène des programmes coopératifs de recherche couvrant tous les modes de transport, recherches qui visent à aider la formulation des politiques dans les pays membres. A travers certains de ses travaux, le Centre apporte également des contributions aux activités du Forum International des Transports.

Documents de référence CCRT

La série des documents de référence du CCRT rend les recherches menées par le Centre Conjoint de Recherche sur les Transports ou entreprises à sa demande accessibles aux chercheurs et professionnels du transport. L'objectif est de contribuer tant à la compréhension du secteur des transports qu'à l'élaboration des politiques de transport. Les documents de référence ne sont pas amendés par le CCRT ; ils ne reflètent que l'opinion de leurs auteurs. Ils peuvent être téléchargés à l'adresse suivante :

www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/jtrcpapersfr.html

Le site Web du Forum International des Transports est :

www.internationaltransportforum.org/homefr.html

Pour de plus amples renseignements sur les Documents de référence et les autres activités du CCRT, veuillez envoyer un courriel à : itf.contact@oecd.org

TABLE DES MATIERES

1. NATURE ET FINALITES DE L'ACB	4
2. PRATIQUE DE L'ACB	8
2.1 Elimination des projets bancals et sélection des projets les meilleurs	8
2.2 Autres fonctions de l'ACB	11
2.3 Impact de l'ACB sur les décisions	12
3. AMELIORATION DE L'ACB DANS LES TRANSPORTS	12
3.1 Amélioration de la communication	12
3.2 ACB, AMC et objectifs stratégiques	13
3.3 Customisation et compartementalisation	15
3.4 Taux d'actualisation, ratios coûts/avantages et coûts des fonds publics.....	15
4. CONCLUSION	17
NOTES	18
BIBLIOGRAPHIE.....	19

Améliorer la pratique de l'analyse coûts-bénéfices dans les transports

L'analyse coûts/bénéfices (ACB) est très largement tenue pour être utile, sinon indispensable, à la sélection des projets de transport à financer. Elle vise essentiellement à identifier les projets dont le taux de rendement est maximal, c'est-à-dire ceux qui répondent à un des déterminants majeurs du processus décisionnel. L'analyse coûts/bénéfices n'est dans la pratique toutefois pas toujours à la hauteur de ce que la théorie autorise à attendre d'elle. Une des raisons en est que les avis divergent sur ce qu'il y a lieu d'inclure aussi bien dans les coûts que dans les bénéfices analysés et que la rentabilité est de ce fait un concept qui n'est pas toujours pleinement transparent. Il s'y ajoute que la rentabilité n'est qu'un des déterminants du processus décisionnel et qu'il n'y a partant pas unanimité sur l'importance relative des conclusions de l'ACB et des autres facteurs pris en compte dans le processus décisionnel.

La Table ronde a voulu faire la lumière sur ces problèmes conceptuels en analysant la pratique de l'ACB et en comparant la façon dont elle est conçue dans les différents pays. L'objectif était, en résumé, de dresser une liste des facteurs à prendre en compte dans une analyse coûts/bénéfices socialement profitable, c'est-à-dire une analyse réalisable dans des délais raisonnables à un coût raisonnable et de qualité suffisante pour aider à opérer de réels arbitrages.

1. NATURE ET FINALITES DE L'ACB

Pour maximiser la contribution de l'analyse coûts/bénéfices à l'évaluation des projets de transport, il est nécessaire de bien comprendre ce qu'est et ce que n'est pas une telle analyse. Le présent chapitre décrit brièvement le fonctionnement, l'évolution et les imperfections de l'ACB tandis que le chapitre 2 traitera de la place occupée par l'ACB dans le processus décisionnel en tenant compte du fait que les cadres politiques et institutionnels varient non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi au fil du temps.

L'ACB est un moyen d'évaluer l'impact socio-économique des projets

L'ACB est une méthode d'évaluation des projets, ou plus exactement de l'impact possible d'un projet sur le bien-être social. Une telle évaluation postule une comparaison avec d'autres projets ou avec un scénario de non interventionnisme. Les projets se définissent au sens large comme des modifications discrètes d'une situation existante dont les objectifs et les impacts sont souvent multiformes (Small, 1999, 137 et 138). L'ACB peut servir à évaluer diverses variantes techniques d'un projet, par exemple les différents tracés d'une voie d'évitement d'une liaison surchargée. Elle peut aussi servir à évaluer des familles de projets, tels que la construction de réseaux ferroviaires, à programmer et hiérarchiser plusieurs projets indépendants les uns des autres, intéressant un seul et même mode ou plusieurs modes différents dans les limites d'un budget prédéterminé, à faire des choix politiques stratégiques, dans le contexte par exemple de la décarburation ou de l'amélioration de la durabilité, ou à répartir les moyens budgétaires entre les transports et les autres secteurs.

Le niveau de détail et la focalisation du travail de modélisation doivent être alignés sur le contexte dans lequel l'évaluation s'opère. La comparaison de deux tracés d'une rocade devra ainsi se focaliser sur le calcul des gains de temps réalisables par le biais d'un modèle du réseau de transport ainsi que sur les coûts de construction et l'impact sur l'environnement et la sécurité. S'il s'agit de décarbonation, il faudra par contre opérer des arbitrages entre les questions d'environnement, l'impact sur les finances publiques et les avantages et inconvénients de différents types d'aménagement de l'espace. Les principes méthodologiques qui sous-tendent l'analyse (en fait ceux de l'économie du bien-être) sont les mêmes dans tous les cas, mais il ne suffira plus de s'en tenir aux questions de temps, de coût et de sécurité pour assurer la qualité de l'évaluation si celle-ci s'engage sur le terrain de la planification et de la politique parce qu'il faudra accorder plus d'attention aux impacts sur la distribution géographique des activités, aux impacts macro-économiques et au problème de transport proprement dit (Tomlinson, 2004). Le débat actuel sur l'ACB tourne essentiellement autour de son aptitude à servir de cadre à la résolution de ces questions meso-économiques.

L'ACB peut en principe s'appliquer aux projets tant privés que publics, mais doit à sa focalisation sur le bien-être social (plutôt que sur les profits par exemple) de s'intégrer le plus souvent dans le processus décisionnel public. L'ACB peut servir pour tous les types de projets publics (construction d'une nouvelle école, d'un hôpital, etc.), mais est dans la pratique plus fréquemment utilisée dans les transports que dans les autres secteurs. Elle peut s'appliquer aux projets d'infrastructures ainsi qu'à d'autres mesures stratégiques telles que la comparaison des impacts de différents systèmes de tarification de l'usage des réseaux de transport.

Le fait que l'ACB soit utilisée plus fréquemment dans les transports que dans d'autres secteurs peut avoir de quoi préoccuper. Si les projets étrangers au monde des transports se mesurent à l'aune de critères différents, il est impossible de répartir les moyens financiers entre les secteurs sur la base explicite des avantages sociaux escomptés. Si l'ACB se teinte en outre de prudence dans l'évaluation des avantages comme d'aucuns le pensent (cf. infra), son utilisation dans les transports peut avoir pour effet d'affaiblir la justification de l'injection de moyens financiers dans ce secteur. Par ailleurs, le rôle prépondérant joué par l'ACB dans l'évaluation des projets de transport (dans les pays du moins qui la pratiquent systématiquement) a ceci de bien que le secteur est clairement informé du taux de rentabilité de ces projets et est donc mieux armé pour soutenir ses revendications financières. Il a ainsi été vraisemblablement possible d'atténuer l'impact que les importantes restrictions budgétaires intervenues au Royaume-Uni au cours de l'automne 2010 ont exercé sur le secteur des transports.

L'ACB vise à estimer les coûts et les bénéfices aussi exactement que possible afin de chiffrer les bénéfices nets (rentabilité) avec un degré raisonnable de fiabilité. Dans le cas des infrastructures de transport, l'ACB consiste essentiellement à évaluer les bénéfices au départ de la disposition des usagers à payer pour les avantages enregistrés sur le plan des transports, c'est-à-dire les « bénéfices directs » de l'infrastructure. Cette prise en compte de la disposition à payer s'inscrit dans la ligne du fait qu'il s'agit fondamentalement d'une analyse des aspects économiques du bien-être puisque les avantages procurés aux usagers sont en fin de compte ce qu'il y a d'important. La mise en avant des bénéfices directs pour les usagers pourrait trouver sa justification dans des considérations d'ordre pratique. Un projet d'infrastructures de transport influe sur la durée des déplacements et, plus généralement, sur les bénéfices que les usagers tirent directement de leur mobilité. Les modèles de trafic donnent une idée de ce que ces effets directs peuvent être. Il est beaucoup plus facile de mesurer les bénéfices procurés aux usagers¹ que d'identifier le dernier des effets exercés par un projet sur l'ensemble des

branches d'activité et la mesure de ces bénéfices est, partant, un moyen pratique d'obtenir assez rapidement des résultats solides. La focalisation sur le côté pratique a toutefois un coût en termes de champ d'analyse, en ce sens que les bénéfices directs des usagers ne représentent les bénéfices totaux que dans certaines conditions bien précises, ainsi qu'en termes de pertinence politique, en ce sens que les décideurs s'intéressent moins aux bénéfices globaux qu'aux impacts sur la répartition par catégories de revenus ou par zone géographique. Ces questions seront analysées plus en détail dans les deux sections suivantes.

Elargissement du champ de l'ACB

En ce qui concerne le champ et l'exactitude, les bénéfices des usagers ne donnent la mesure exacte des bénéfices globaux que s'il n'y a pas de coûts externes ou d'autres imperfections du marché et que les rendements d'échelle sont (localement) constants. Etant donné qu'aucune de ces deux conditions n'est remplie dans la réalité, les bénéfices des usagers ne sont, même s'ils sont correctement mesurés, qu'une approximation des bénéfices globaux. Cette insuffisance de l'ACB classique est connue depuis longtemps, mais beaucoup de progrès ont été accomplis dans la compréhension et la quantification des impacts ignorés par l'ACB classique. La prise en compte de certains coûts externes (pollution locale, congestion, etc.) est une contribution d'importance notoire à la qualité de l'évaluation dans une très large gamme de situations. Pour ce qui est des autres impacts plus généraux, il semblerait vraiment qu'ils vailent la peine d'être explorés dans au moins certaines circonstances, notamment dans le cas des effets d'agglomération des grands projets urbains.

La méthode la plus couramment utilisée consiste non pas à remplacer les bénéfices directs pris en compte dans l'ACB par des bénéfices interprétés dans un sens différent plus holistique (en usant par exemple de modèles d'équilibre généralisé), mais à ajouter à la panoplie des bénéfices directs divers facteurs complémentaires permettant d'élargir l'éventail des impacts. Cette progressivité est, comme il le sera expliqué plus en détail dans les paragraphes qui suivent, méthodologiquement parlant sensée eu égard à la viabilité opérationnelle limitée des autres méthodes, mais pourrait soulever des problèmes d'interprétation de l'ACB qui sont de nature à jeter un doute sur sa validité.

Cette approche progressive a, en dépit de ses insuffisances, beaucoup élargi le champ de l'ACB. La prise en compte de l'impact d'un projet sur une multitude de coûts externes (impact sur l'environnement et la santé, sécurité, congestion, etc.) est devenue de pratique plus ou moins routinière et diverses méthodes de modélisation et de mesure de ces impacts sont actuellement en cours de mise au point. La normalisation des techniques d'évaluation des projets progresse au niveau international sous l'impulsion entre autres du rapport HEATCO (Bickel *et al.*, 2006) et du travail réalisé en Europe (par la Commission européenne et la BEI) en vue de définir des Orientations pour l'évaluation des projets ferroviaires (RailPag).

L'inclusion des « impacts économiques au sens large », en l'occurrence les impacts sur la productivité, l'urbanisation, la concurrence et le marché de l'emploi (voir à ce sujet Vickerman, 2007), dans l'évaluation est un développement récent plus controversé. Certains de ces impacts ne sont pas très clairement définis et peuvent se chevaucher, mais il est généralement admis qu'ils sont réels et parfois potentiellement importants. Les répercussions sur la pratique de l'évaluation font en revanche moins l'unanimité.

Eddington avance, dans une étude qui a eu un grand retentissement (Eddington, 2006), que les faits prouvent à suffisance que les économies d'agglomération sont importantes

pour quelques surtout grands projets et qu'elles devraient être prises en compte dans l'évaluation de ce genre de projets. Le projet londonien Crossrail ² est un exemple classique de ceux dont les effets d'agglomération devraient être pris en compte parce qu'il s'agit d'un très grand projet qui modifiera profondément l'accès au lieu de travail pour des milliers de personnes. La non-prise en compte de ces bénéfices (quand ils existent) risque de déboucher sur une sous-évaluation des bénéfices générés par les projets de transport, d'entraîner des sous-investissements et de fausser la répartition des moyens financiers entre les projets de transport porteurs d'effets d'agglomération importants, d'une part, et mineurs, d'autre part.

Quelques études récentes (Graham et Van Dender, 2010 ; Gibbons et Overman, 2009) analysent de plus près les preuves empiriques de l'existence des économies d'agglomération pour arriver à la conclusion qu'elles ne sont pas suffisamment péremptoires pour justifier une *prise en compte routinière de ces économies dans l'évaluation des projets de transport*. Leurs auteurs expliquent que les arguments théoriques qui plaident en faveur de l'existence d'économies d'agglomération sont solides et largement étayés par les faits, mais qu'il n'est pas encore possible de transposer ces faits dans le contexte d'un projet normal d'infrastructures de transport (de beaucoup moins grande envergure que le projet Crossrail par exemple). Ces études apportent de l'eau au moulin de la Table ronde sur les impacts économiques globaux des investissements dans les infrastructures de transport organisée par le FIT en 2007 qui avait conclu que l'utilisation de méthodes empiriques pour évaluer les économies d'agglomération prises en compte dans les ACB n'est pas ce qu'il y a de mieux à faire. La détermination de l'existence et de l'importance des économies d'agglomération est un exercice judicieux dans le cas des grands projets très coûteux, mais les faits prouvent qu'il serait malvenu de les considérer comme un facteur multiplicateur, représentable par une espèce de coefficient moyen, des bénéfices générés par les investissements en infrastructures de transport.

ACB, valeur et répartition des coûts et bénéfices totaux

L'ACB donne certes une bonne idée des coûts et bénéfices totaux, mais n'informe guère sur leur répartition entre les secteurs et acteurs économiques (incidence du projet), ce qui pose problème parce que cette incidence joue un rôle dans le processus décisionnel. L'évolution décrite dans la section précédente, à savoir l'extension progressive du champ et de la complétude de l'ACB par addition d'éléments à ceux qui sont pris en compte dans l'analyse de base, n'améliore pas, ou pas beaucoup, la représentation de l'incidence et des effets distributifs.

Pour déterminer tout l'impact distributif des projets de transport, il ne suffit pas de déterminer leur impact direct sur les différentes catégories d'utilisateurs parce que cet impact direct peut différer profondément de l'impact final quand tous les canaux de transfert (et les impacts globaux) ont joué leur rôle. La détermination de l'incidence finale des impacts d'un projet postule le recours à un modèle économique qui distingue à tout le moins les principales catégories que le projet peut affecter, par exemple un modèle d'équilibre spatial généralisé qui opère une distinction entre différents types de ménages ainsi qu'entre les effets exercés sur différents lieux. Les économistes du bien-être ont fait beaucoup d'efforts pour imaginer des méthodes qui permettent d'analyser de conserve les impacts sur l'efficacité et les impacts sur l'équité. L'exercice est en principe réalisable quand il est jugé nécessaire ³, mais il manque encore de modèles opérationnels facilement utilisables et ces évaluations restent longues et coûteuses. Il s'en suit que les tentatives de description de l'incidence ultime probable des impacts des projets de

transport restent assez rares et ne peuvent à ce jour pas se prévaloir d'une grande exactitude.

En résumé, une ACB de base est un outil qui permet de répondre à une question de portée assez limitée⁴, celle en l'occurrence de la détermination des bénéfices nets probables d'un projet de transport. Cette information aide à opérer un choix entre les projets et les options à financer, mais elle ne suffit pas parce qu'elle ne fait pas, ou presque pas, la lumière sur un ensemble d'impacts qui intéressent les décideurs. Il est possible d'élargir le champ et d'améliorer la précision de l'évaluation, mais l'exercice alourdit le coût et allonge le délai d'établissement des évaluations tandis que les problèmes qui compliquent la collecte des informations et les contraintes méthodologiques limitent réellement le champ que l'évaluation peut couvrir. Le possible varie d'un pays à l'autre parce que certains pays peuvent s'appuyer sur une tradition solide en matière de ventilation des données économiques par région et de modélisation que d'autres n'ont pas. Même si tous les impacts potentiellement importants étaient décrits aussi bien qu'il est possible, il ne faut pas s'attendre à ce que les décisions de financement des projets s'appuient sur la seule base de l'évaluation. L'évaluation éclaire la prise de décision, mais n'est pas une règle de décision comme le prouve l'écart observable entre les enseignements à tirer de l'ACB et les décisions effectivement prises. Cela étant, la section suivante traite du rôle joué par l'ACB dans le processus décisionnel.

2. PRATIQUE DE L'ACB

2.1 Élimination des projets bancals et sélection des projets les meilleurs

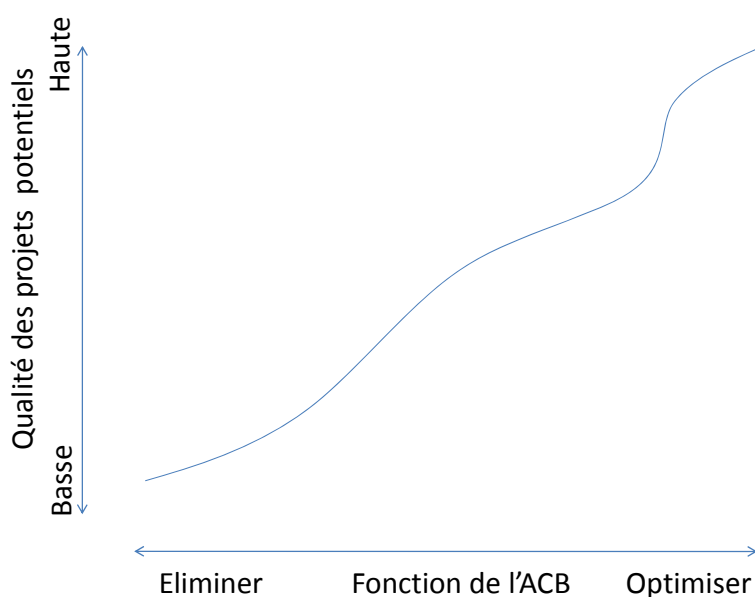
Il a été dit dans la section précédente que l'ACB peut en principe s'appliquer à tous les types des projets. Dans le secteur des transports, l'ACB peut aider à cerner les effets d'améliorations tant mineures que majeures d'un réseau ainsi qu'à programmer et opérer des choix stratégiques. Eu égard à cette multitude de fonctions possibles, l'application de la méthodologie doit être adaptée au contexte dans lequel elle s'inscrit. Ces considérations font abstraction du contexte général qui préside à l'évaluation des projets en ce sens qu'elles postulent implicitement la réceptivité de ce contexte à l'ACB. Dans la pratique, la fonction de l'ACB varie toutefois selon le lieu et le moment où elle est réalisée. Le poids dont l'ACB va peser sur la prise de décision peut être lourd, minime ou même nul en fonction de la culture de prise de décision qui prévaut. La contribution potentielle de l'ACB à la qualité du processus décisionnel dépend également du contexte général dans lequel ce processus s'inscrit.

L'analyse approfondie des déterminants effectifs, ou souhaitables, du rôle joué par l'ACB dans le processus décisionnel sort du cadre de la présente étude. Une comparaison des pratiques françaises, mexicaines et britanniques apprend néanmoins que la fonction de l'ACB dépend en partie des caractéristiques de l'ensemble des projets auxquels elle s'applique⁵. La figure 1 schématise cette dépendance. Si l'ensemble des projets semble devoir être⁶ de bonne qualité (en ce sens qu'ils sont bien documentés et ont déjà été soigneusement évalués par leurs promoteurs), l'ACB peut aider à affiner la sélection finale des projets afin d'optimiser l'utilisation des moyens financiers disponibles. S'ils semblent devoir être de mauvaise qualité, l'accent devrait sans doute être mis sur l'élimination des moins bons d'entre eux. Si l'ACB acquiert une réputation de détecteur et éliminateur des projets bancals, elle contribuera progressivement à relever le niveau de

qualité des projets présentés. Ce rôle comportemental du régime d'évaluation est très important.

La qualité d'ensemble des projets présentés est dictée par un grand nombre de facteurs dans les rangs desquels se retrouvent notamment la capacité d'élaboration de leurs promoteurs et l'état général du réseau de transport (le taux de rendement des investissements peut, en fonction de cet état, être élevé ou diminuer). Pour le dire en termes clairs, la notion de qualité fait ici référence non pas au taux de rentabilité sociale probable, mais à la validité des arguments qui plaident en faveur de l'investissement⁷. Il est en effet possible que dans les cas où les projets hautement rentables sont nombreux, la qualité des arguments qui plaident en faveur du projet moyen est faible parce que l'on s'attend à ce que la plupart des projets soient rentables. L'ACB peut dans un tel cas se focaliser utilement sur l'élimination des projets bancals qui veulent profiter de cette promesse de grands bénéfices moyens.

Figure 1 : La fonction de l'ACB dépend de la qualité (attendue) de l'ensemble des projets présentés



Au Mexique, l'ACB tend avant tout à éliminer les mauvais projets (Ramirez Sobranis, 2010). L'évaluation s'avère y avoir pour objectif premier de discipliner le processus de sélection des projets en se fondant sur des critères à la fois *rigoureux* et *étroits*, en ce sens qu'ils sont définis en détail et qu'aucun financement ne peut être obtenu si l'ACB révèle que le taux minimal de rentabilité de 12 % ne peut pas être atteint. Le besoin de rigueur est facile à comprendre dans un environnement où les possibilités de réalisation d'investissements relativement très rentables dans les transports sont virtuellement illimitées. Les critères d'évaluation rigides donnent presque invariablement de meilleurs résultats que les autres qui rendent la sélection des projets généralement aléatoire, même si cette rigidité des critères se traduit occasionnellement par l'élimination de l'un ou l'autre bon projet.

Le processus mexicain d'évaluation des coûts et des bénéfices est toutefois aussi étroit en ce sens qu'il ne fait entrer qu'un nombre limité d'impacts directs en ligne de compte sous le prétexte que les impacts généraux sont de moins en moins tangibles et que leur quantification est donc plus délicate et plus facilement manipulable. Cette justification présente à tout le moins deux défauts.

- 1) La non prise en compte de certains impacts dans l'évaluation des projets risque de biaiser systématiquement la sélection des projets. L'ignorance des impacts sur la sécurité peut ainsi privilégier des modes indûment peu coûteux de renforcement de la capacité en passant par dessus des éléments capitaux de la sécurité tandis que l'ignorance des impacts environnementaux peut biaiser le choix entre les modes, par exemple en favorisant la voiture particulière par rapport aux transports publics. L'élargissement du champ couvert par l'ACB atténue ces problèmes. L'ACB peut en principe certes servir à comparer équitablement des projets alternatifs, mais il est dans la pratique difficile de comparer différents modes de transport et types de projets (ceux par exemple qui visent à ouvrir l'accès à ceux qui visent à renforcer la capacité). Les projets qui ont des durées de vie et des délais d'amortissement des coûts très inégaux peuvent aussi être difficiles à comparer. Eu égard à ces limitations d'ordre pratique, l'ACB doit encore faire intervenir d'autres critères ou indicateurs éventuellement fondés sur des priorités politiques stratégiques. Ces priorités stratégiques peuvent aussi guider la répartition des ressources entre différents types de projets (tels que l'empierrement de routes rurales) avant le lancement d'une ACB qui servirait alors à classer les projets par ordre de priorité dans chacune des catégories dans lesquelles ils ont été versés.
- 2) Le renoncement à quantifier un impact en arguant de la difficulté de l'exercice revient à dire qu'aucun chiffre vaut mieux qu'un chiffre imprécis. L'affirmation est judicieuse dans les situations où aucun intervalle de confiance ne peut être associé à une estimation parce que l'estimation ne fournit alors aucune information. Il est toutefois souvent possible de quantifier le degré d'exactitude de l'estimation d'un impact et il est dans ce cas préférable d'utiliser le chiffre imprécis en précisant clairement la largeur ou l'étroitesse de l'intervalle de confiance. Même si le niveau de confiance est peu élevé, il est utile d'utiliser des gammes de valeurs parce qu'elles sont explicitées. Il est en général préférable d'avouer explicitement une incertitude plutôt que de limiter l'analyse aux questions pour lesquelles l'incertitude est faible. Le processus final de sélection des projets peut alors inclure une évaluation qui permettra d'apprécier certains impacts incertains au lieu de s'appuyer sur des critères de choix moins formalisés (comme semble le faire la méthode mexicaine actuelle).

La Figure 1 donne à penser que si l'ensemble des projets est de bonne qualité, l'évaluation doit viser à identifier et hiérarchiser les meilleurs projets et à sélectionner les variantes techniques les meilleures. Si les réseaux sont matures, le surcroît d'investissements devrait avoir un taux moyen de rentabilité plus faible justifiant un surcroît de rigueur dans l'analyse. Ce qu'il y a de plus à craindre n'est plus le blocage d'un projet de loin supérieur à d'autres (principal risque inhérent à une évaluation rigide et étroite), mais le maintien en lice de projets peu rentables aux dépens d'autres (meilleurs) objets de dépense. La méthode française et britannique d'évaluation, qui fait entrer davantage d'impacts en ligne de compte et voit plus loin dans le temps que la méthode mexicaine, peut être considérée comme révélatrice de ce changement d'optique. Il convient toutefois de souligner que la France, le Mexique et le Royaume-Uni sont cités en exemple parce que la documentation disponible est axée sur ces pays et que l'analyse de leur cas ne veut pas dire que la maturité des réseaux ou des niveaux plus élevés de développement économique obligent automatiquement à centrer

l'évaluation sur l'optimisation de l'utilisation des ressources. Les pays où le niveau des revenus et des réseaux est comparable à ce qu'il est en France et au Royaume-Uni n'accordent pas tous autant de poids à l'ACB que la France, le Mexique ou le Royaume-Uni. La culture décisionnelle de certains pays est en outre telle qu'il semble justifié d'y utiliser l'ACB plutôt comme mécanisme d'élimination, même si les réseaux y sont développés et les revenus élevés.

La Figure 1 a valeur normative en ce sens qu'elle suggère de faire intervenir l'ACB dans la sélection des projets dans les cas où la moyenne des projets soumis est de haute qualité. Dans la pratique, la tendance est depuis peu à la limitation du rôle joué par l'ACB dans le processus décisionnel de pays tels que la France et le Royaume-Uni (Mackie, 2010 ; Quinet, 2010). Les raisons possibles de cette évolution sont analysées dans la section suivante. Elles reflètent généralement le sentiment que l'ACB ne réussit pas à elle seule à jouer aussi bien que l'on avait espéré le rôle qui lui a été imparti.

2.2 Autres fonctions de l'ACB

La méthode qui sous-tend l'ACB est applicable tant à des petits et grands projets qu'à des programmes, plans cadres et orientations stratégiques. Le choix de ce sur quoi l'accent sera mis et du niveau de détail à atteindre dépend de l'objet de l'évaluation, mais l'outil est en principe suffisamment souple. L'ACB des grands projets, des plans cadres et des orientations stratégiques pose cependant quelques problèmes. L'ACB convient très bien, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, pour l'évaluation de petits projets, par exemple des projets qui n'ont que peu d'impact sur le niveau des prix pratiqués dans un espace économique donné. Elle doit, pour pouvoir évaluer convenablement des programmes d'investissement ou, plus généralement encore, servir à choisir une orientation stratégique impliquant des choix « transformationnels », être élargie et substituer à un cadre éminemment partiel un cadre plus général qui fait entrer l'évolution des prix relatifs en ligne de compte et prolonge les délais sur lesquels elle porte. L'ACB peut dans un tel cadre aider les décideurs à se prononcer sur le classement des projets par ordre de priorité ou la date de leur mise en œuvre. L'ACB est extrêmement utile quand il s'agit de comparer différentes solutions possibles d'un problème limité clairement défini, mais donne des indications moins précises pour le choix d'options stratégiques. Cette constatation paraît assez évidente, mais l'ACB n'en est pas moins utilisée comme moyen de définition d'orientations politiques stratégiques pour s'avérer alors ne pas répondre à l'attente. Quoiqu'il reste assez difficile d'identifier les interactions économiques importantes et de définir le niveau d'exactitude que leur mesure peut atteindre, l'ACB de projets de plus grande envergure peut être source d'enseignements très utiles pour les décideurs, comme l'évaluation générale du plan cadre français actuel l'a démontré récemment.

Des tensions peuvent se manifester, et se manifestent effectivement, entre les niveaux de planification et d'évaluation. Qu'advient-il ainsi des projets validés par une ACB favorable qui font augmenter les émissions de carbone (cas des renforcements de capacité réalisés dans des aéroports surencombrés) alors que l'objectif stratégique est de décarbonater le secteur des transports ? Ou de projets rejetés par une ACB qui contribuent à la décarbonation (cas de quelques projets de grande vitesse ferroviaire) ? Il semble déraisonnable aussi bien de rejeter *tous* les projets qui font augmenter (fortement) les émissions de CO₂ alors que l'objectif général est de réduire les émissions du secteur des transports que d'accepter tous les projets qui réduisent les émissions de carbone sans se préoccuper de leur coût. L'ACB peut se révéler très utile à la

quantification de cette tension entre les mérites d'un projet et l'orientation politique générale.

2.3 Impact de l'ACB sur les décisions

Dans la pratique, l'impact de l'ACB sur la prise de décision varie dans le temps et selon le lieu. Il est à l'heure actuelle moindre en France et au Royaume-Uni qu'auparavant parce que le devant de la scène est aujourd'hui occupé par des considérations de politique stratégique discrétionnaire, à savoir la durabilité (et donc l'insistance sur les émissions de carbone) et la croissance économique (qui fait passer l'incidence sur la productivité avant les bénéfices procurés aux usagers) (Mackie, 2010 ; Quinet, 2010). Les participants à la Table ronde ont à ce propos souligné avec force que l'intérêt accru accordé à ces grands objectifs stratégiques ne devait rien enlever à l'importance du rôle joué par l'ACB dans la comparaison des mérites de plusieurs projets ou dans l'évaluation de la compatibilité d'un projet avec les objectifs stratégiques poursuivis.

3. AMELIORATION DE L'ACB DANS LES TRANSPORTS

Les sections précédentes ont esquissé les fonctions de l'ACB et expliqué que son rôle dépend de l'environnement décisionnel dans lequel elle s'inscrit. Il faut bien constater, à titre d'observation générale, que l'ACB reste partout source de controverses nées de l'incompréhension de ses fonctions, de désaccords sur son jeu de valeurs et parfois aussi de son défaut d'alignement sur le cadre politique général. L'ACB donne une certaine rigueur aux processus décisionnels et, sans pour autant lier les décideurs, améliore la transparence, la fiabilité et la rationalité tout en faisant obstacle à la subjectivité dans la prise de décisions. Telle est sa principale raison d'être. La présente section s'applique à préciser comment poursuivre cet objectif avec plus d'efficacité qu'aujourd'hui.

3.1 Amélioration de la communication

L'ACB se focalise, en dehors de toute volonté délibérée de rétrécir le champ de l'analyse, sur les bénéfices directs des usagers parce qu'ils donnent une bonne idée des bénéfices totaux et sont plus faciles à mesurer que les derniers bénéfices. Le fait est souvent mal compris et affecte depuis toujours la diffusion des conclusions de l'analyse. L'impact direct d'un projet, par exemple les gains de temps qu'il permet de réaliser, trouve son expression dans une amélioration de l'accès à de nombreuses activités (travail, écoles, loisirs, commerces, etc.) et une intensification de l'activité économique. Il importe de souligner qu'il s'agit de la forme que ces bénéfices prennent et non pas de bénéfices supplémentaires et qu'ils ne doivent pas être comptés deux fois. Le débat porte actuellement sur l'extension du champ de l'ACB alors que l'accent était mis précédemment sur la prévention de ces doubles comptages. Mohring (1961) affirme ainsi que :

« Les bénéfices générés par les investissements routiers sont régulièrement dits inclure dans leurs rangs ceux qui sont censés échoir aux propriétaires.... Ces bénéfices, justement appelés « bénéfices des non-usagers », sont tenus pour être des bénéfices qui doivent s'ajouter d'une façon ou de l'autre à ceux qui procèdent directement de l'usage

des routes... Quoique très largement acceptée (notamment par les concepteurs de routes), cette vision des choses est en fait fallacieuse. En effet, l'augmentation de la valeur de biens proches de routes modernisées ne témoigne pas de l'existence de bénéfices routiers. Cette augmentation ne représente pas en soi un bénéfice routier *net*, mais reflète un transfert effectif ou potentiel de bénéfices procurés par les routes d'une catégorie de la population vers une autre. ».

L'évaluation des bénéfices directs des usagers ne rend pas compte de la répartition de ces bénéfices et de leur transformation, mais permet de cerner les bénéfices généraux totaux. Le problème pourrait en principe être résolu en détaillant l'incidence finale des impacts, ce qui non seulement lèverait le risque d'étroitesse, mais aussi jetterait une lumière très désirée sur les effets distributifs. La mise en œuvre pratique et régulière d'une telle approche n'est toutefois possible qu'au prix d'une réduction majeure du degré de confiance qui sous-tend l'analyse et/ou d'une augmentation considérable de sa durée et de son coût.

Il est facile et courant d'affirmer qu'il est nécessaire d'améliorer la diffusion des résultats des ACB, mais il est malaisé de dire comment le faire. D'aucuns ont proposé de consacrer un peu moins d'énergie à repousser les limites techniques des ACB et de réfléchir davantage à la présentation et à la discussion de leurs résultats. Une présentation claire et succincte des différents composants des coûts et des bénéfices analysés est la clé du problème et apporte sans doute plus à la crédibilité de l'analyse que la détermination pointilleuse de la valeur de l'un ou l'autre paramètre mal compris. L'ACB devrait en second lieu se limiter à ce qu'elle peut faire sans tenter de répondre à l'aspiration à la prise en compte d'un nombre sans cesse croissant d'impacts inconnus. Cela ne veut pas dire que les ACB doivent ignorer les préoccupations que soulèvent des concepts assez vaguement définis tels que la durabilité ou la viabilité. Les analystes devraient au contraire demander aux planificateurs de préciser clairement les objectifs intermédiaires (tissu urbain, etc.) à atteindre pour promouvoir la durabilité ou la viabilité. L'ACB pourrait répondre plus souplesment aux modifications des priorités politiques sans renoncer à la rigueur et la cohérence interne qui la caractérisent.

3.2 ACB, AMC et objectifs stratégiques

L'analyse multicritères (AMC) l'emporte sur l'ACB, à laquelle elle est souvent substituée, parce qu'elle prend davantage d'impacts en ligne de compte, répond plus directement aux préoccupations des décideurs et est ouverte à des évaluations différentes du poids accordé aux différents impacts. L'opposition AMC/ACB semble toutefois largement artificielle et les réflexions exposées ci-dessous font apparaître de multiples chevauchements et synergies entre ces deux formes d'analyse.

L'AMC commence généralement par une ACB des impacts d'un projet sur l'efficacité économique avant de monétiser les impacts moins tangibles afin de définir un indicateur quantitatif global (généralement monétaire) de la valeur globale nette du projet. L'AMC reste restrictive parce qu'il reste toujours à trouver des méthodes suffisamment objectives de monétisation de certains impacts (en particulier ceux qui s'exercent sur l'environnement).

L'AMC se caractérise par le fait qu'elle permet de faire varier le poids accordé à différents aspects de l'évaluation. Ce poids (c'est-à-dire la valeur monétaire attribuée aux impacts physiques) se détermine, dans une ACB, sur la base des meilleures données disponibles et, dans une AMC, sur la base des données disponibles, de l'avis d'experts et peut-être

aussi de choix politiques. L'AMC a un rôle à jouer quand les données manquent ou sont de mauvaise qualité. La pondération sur la base de choix politiques instille toutefois de la subjectivité dans l'analyse et va, à l'extrême, à l'encontre du but poursuivi.

La force de l'AMC est donc aussi sa grande faiblesse potentielle. Le choix des critères de pondération utilisés peut avoir une incidence déterminante sur les résultats, mais il est caché dans le détail de l'analyse. Quoiqu'il soit possible de baser des scénarios sur différentes pondérations pour en illustrer l'impact, il est difficile de les présenter aux demandeurs sous une forme suffisamment concise et transparente.

Il a par conséquent été décidé dans certains pays de réaliser des AMC sans utiliser d'indicateur quantitatif unique de valeur nette afin de ne pas prédéterminer la décision. Le Royaume-Uni utilise ainsi les tables synthétiques d'évaluation prévues par la « Nouvelle approche de l'évaluation » mise au point en 1998 pour les projets routiers. Cette approche a depuis lors été étendue aux investissements effectués dans tous les modes ainsi qu'aux études multimodales et incorpore une évaluation environnementale stratégique pour les grands projets. Le « Code de conduite des études multimodales » publié en 2000 propose une table synthétique d'évaluation qui, en une seule page, met en lumière les informations importantes relatives aux objectifs économiques et autres du moment. Elle indique la valeur actuelle nette du projet pour les usagers et les pouvoirs publics et donne des indicateurs monétaires de la valeur à accorder aux améliorations de la sécurité et de l'accessibilité. Les impacts environnementaux sont répertoriés de plusieurs façons différentes : les impacts acoustiques sont représentés par le nombre de biens affectés, l'impact sur le changement climatique est traduit en tonnes de CO₂ produites ou évitées tandis que d'autres impacts sont présentés sous la forme d'un indice simple variant selon qu'ils semblent devoir être mineurs, significatifs ou majeurs. La liste des facteurs pris en compte peut être allongée au gré des priorités publiques du moment pour inclure par exemple l'impact sur les paysages, les sites historiques, la biodiversité, la santé physique, la fiabilité, l'économie en général, l'effet de barrière, les installations d'échanges intermodaux et l'aménagement du territoire. Les différents indicateurs ne sont pas affectés d'un indice de pondération. Les décideurs ont à opérer les arbitrages nécessités par l'avancement éventuel des projets.

Les AMC classiques se focalisent en grande partie sur la détermination du poids à accorder aux différents impacts. Les méthodes de mesure de ces impacts ne diffèrent pas nécessairement de celles qui sont utilisées dans les ACB. L'évolution récente observée en France (Quinet, 2010), où les décideurs donnent de plus en plus souvent la préférence aux AMC, mais où l'évaluation s'effectue encore souvent par les méthodes mises au point pour l'ACB, semble prouver que les deux formes d'analyse peuvent coexister. La tension perçue entre l'AMC et l'ACB pourrait procéder en partie de la tension (réelle) entre l'ACB et l'analyse politique et stratégique étant donné que l'AMC permet d'aligner la pondération plus souplement sur les priorités politiques.

L'ACB doit, en tout état de cause, contribuer avec efficacité au processus décisionnel. L'optimisation de cette contribution est une question de tradition, de culture, de politique et de géographie. Elle peut procéder de l'utilisation d'outils tels que la table synthétique d'évaluation britannique ou de la mise en place de modalités institutionnelles de financement. Les moyens financiers peuvent être alloués aux organismes publics responsables des différents types de projets sur la base des priorités générales. Il serait ainsi possible d'allouer les crédits destinés à l'aménagement de routes locales en rase campagne aux autorités locales ou régionales en les obligeant de les affecter à ce type de projets plutôt que d'essayer d'opérer des arbitrages entre ces investissements et des

projets de nature aussi différente que peuvent l'être, par exemple, des autoroutes urbaines à péage.

3.3 Customisation et compartementalisation

Dans une situation idéale où tous les impacts importants d'un projet sont inclus dans une ACB⁸ et peuvent être évalués de façon relativement sûre, l'ACB pourrait être le seul critère de répartition d'un budget donné entre plusieurs projets. La méthode d'évaluation serait la même pour tous les projets qui seraient alors classés sur la base de leur ratio coûts/bénéfices. L'ACB ne répond dans la pratique pas à cette attente et le pragmatisme veut que la méthode d'évaluation soit adaptée aux différents types de projets et que les moyens budgétaires soient répartis sur la base aussi de critères autres que le ratio coûts/bénéfices.

La BEI est de celles et ceux qui prennent aussi d'autres critères en compte dans leur processus décisionnel puisqu'elle accepte *de facto* des taux de rentabilité moindres pour les projets de transport urbain que pour les projets routiers. Elle contribue ce faisant à aligner la part des moyens financiers qui va aux projets de transport public sur les priorités de ses actionnaires. Cette inégalité de traitement est critiquable dans un monde d'ACB parfaites, mais les imperfections pratiques de l'ACB rendent le recours à ces critères supplémentaires utile. Dans ces circonstances, ces critères supplémentaires doivent absolument être transparents et fiables.

L'adaptation de la méthode d'évaluation au type de projet examiné va un pas plus loin que la différenciation des taux de rendement seuils (pris en compte par des méthodes d'évaluation peut-être identiques). Les discussions ont révélé que cette customisation se justifie. L'ACB convient dans la pratique très bien à la comparaison de projets qui concernent le même mode, par exemple des projets routiers. Les comparaisons intermodales sont plus problématiques. L'ACB excelle aussi à l'évaluation de projets routiers, mais accuse des faiblesses dans l'évaluation d'autres projets. La raison en est que certains éléments clés de l'analyse, dont des éléments aussi fondamentaux que la mesure des capacités, sont plus difficiles à définir pour les modes autres que routiers. Il s'en suit que l'ACB n'éclaire pas parfaitement les comparaisons intermodales, même si les projets comparés ne diffèrent que par le mode qu'ils concernent.

Le champ couvert par l'ACB et le rôle qu'elle joue changent par conséquent quand le champ de décision s'élargit. La chose est encore plus évidente quand les contextes dans lesquels les projets s'inscrivent sont difficiles à comparer. Les impacts clés probables de la construction d'une route rurale diffèrent profondément de ceux d'un renforcement des capacités d'une agglomération urbaine et la méthode d'évaluation devrait être adaptée à ces différences. Celles-ci soulignent la nécessité de l'entrée en jeu de critères supplémentaires plutôt que l'impropriété de la méthode d'évaluation et il est possible, comme cela l'a déjà été dit et pour autant qu'il en soit clairement fait état, d'inférer des indicateurs appropriés du contexte politique.

3.4 Taux d'actualisation, ratios coûts/avantages et coûts des fonds publics

Le Mexique, s'inscrivant dans la ligne de la Banque mondiale, fixe (à l'heure actuelle) à 12 % le taux de rendement interne que les projets doivent atteindre pour être finançables. Le taux de rendement interne est le taux d'intérêt ou d'actualisation auquel les valeurs actuelles nettes des coûts et avantages d'un investissement s'équilibrent.

Comme les calculs font entrer une actualisation en ligne de compte, la fixation du taux de rendement interne requis à un niveau élevé (12 % par exemple) désavantage les projets dont les bénéfices ne se matérialisent que dans un avenir assez lointain et peut aussi stimuler indûment les promoteurs parce qu'ils peuvent s'attendre à ce que tous les projets passent l'obstacle, ne fût-ce que de très peu. Les pays européens, dont la France et le Royaume-Uni, travaillent avec des taux d'actualisation beaucoup plus bas (3 à 6 %). La sélection des projets à financer repose alors sur une comparaison des ratios coûts/bénéfices plutôt que sur les taux de rendement interne (qui, en raison de leur mode de calcul, combinent la valeur du rapport coûts/bénéfices à la durée pendant laquelle ils se manifestent). L'approche « européenne » permet de ne pas confondre critères de sélection des projets et méthodes appropriées d'actualisation et d'aborder sous plusieurs angles différents la comparaison des flux financiers actuels et futurs à traduire en terme de taux d'actualisation⁹. Il pourrait s'affirmer que la fixation du taux de rendement interne obligatoire à un niveau élevé va davantage de soi dans un contexte où les problèmes à résoudre dans l'immédiat sont nombreux, mais il est possible d'arriver aux mêmes résultats avec des ratios coûts/bénéfices, qui permettraient en outre de mieux comparer des projets dont les conditions d'amortissement sont très différentes. Les sections précédentes ont montré que la tendance est à l'abandon des critères rigides et, partant, à la réduction de la valeur pratique des seuils dans le processus décisionnel.

La France a ramené le taux d'actualisation pris en compte dans l'évaluation des projets de transport de 8 à 4 % en 2006 (et même 3 % pour les flux à 30 ans, ou davantage, de distance). Elle a peu après décidé de chiffrer le coût marginal des capitaux publics à 1.3 plutôt que 1. Cette décision, qui signifie que chaque euro dépensé pour construire des infrastructures est affecté d'un indice de pondération de 1.3 dans les ACB, se justifie par une volonté d'optimisation du coût du recouvrement des recettes fiscales nécessaires au financement des infrastructures¹⁰. Ces changements ajoutent à la rigueur conceptuelle des évaluations françaises. Le taux d'actualisation précédemment utilisé dans les évaluations (8 %), qui paraissait élevé par rapport au taux social d'actualisation, a ainsi été ramené à un niveau plus proche de ceux qui prévalent dans l'Union européenne. L'utilisation d'un taux d'actualisation moins élevé augmente théoriquement le nombre de projets éligibles, mais cet effet est contrebalancé par le relèvement du coût marginal des capitaux publics. Les arguments d'ordre idéologique qui plaident en faveur de l'innovation sont solides : il est largement avéré qu'une augmentation marginale de la fiscalité porte les coûts marginaux d'efficacité à un niveau élevé dans les pays où la fiscalité est déjà lourde, d'une part, et l'utilisation d'un paramètre spécifique est préférable à une prise en compte indirecte du coût des capitaux par le biais de taux d'actualisation élevés¹¹, d'autre part.

La fixation du coût marginal des capitaux publics à un niveau supérieur à l'unité part du principe que l'utilisation de capitaux publics tirés d'une fiscalité génératrice de distorsions a un coût d'efficacité dont l'évaluation doit tenir compte. Les valeurs, courantes, comprises entre 1.2 et 1.5 s'obtiennent en calculant le coût marginal d'efficacité du recouvrement de recettes par la voie de l'imposition du facteur travail, source de recettes fiscales la plus courante et sans doute aussi génératrice du plus de distorsions dans les économies avancées. Il convient de souligner que le coût marginal des capitaux public est fonction de la source des recettes fiscales prise en considération. Les recettes fiscales tirées de sources autres que le travail peuvent coûter plus ou moins que celles qui proviennent du travail. Les recettes fiscales tirées du secteur même des transports, peut-être même du projet évalué, pourraient bien avoir un moindre coût d'efficacité étant donné qu'une partie non négligeable des flux de transport est générée par des activités de loisirs plutôt que de travail. Il convient alors que l'évaluation fasse varier la valeur

attribuée aux flux de recettes en fonction de leur source, impliquant par là que les structures de conception et de financement des projets doivent être analysées de conserve et non séparément. Le coût marginal des capitaux publics n'est qu'un des facteurs à faire intervenir dans la comparaison des différentes sources publiques et privées de financement et n'implique pas que les capitaux publics sont toujours préférables là où ils existent.

4. CONCLUSION

L'ACB est et reste un outil précieux de structuration, de rationalisation et d'accession à la transparence des décisions prises en matière d'infrastructures ainsi que des choix politiques stratégiques. Elle ne suffit pas en soi pour la prise des décisions et les processus décisionnels actuels montrent que les décisions prises ne s'inscrivent pas toujours dans la ligne des recommandations des ACB. Il n'empêche qu'un recours plus régulier à l'ACA\$B devrait contribuer à améliorer les décisions dans leur ensemble.

L'ACB doit, pour maximiser sa valeur potentielle, couvrir un champ suffisamment large. L'exclusion d'impacts au motif qu'ils sont mal cernés pose problème quand ces impacts sont essentiels pour le projet. Le mieux est de tenir explicitement compte de leur degré d'incertitude, mais il est pour cela obligatoire d'explicitement les arbitrages opérés entre les différents objectifs en cause et nécessaire d'approfondir les recherches afin de mieux comprendre l'impact des investissements réalisés pour atteindre des objectifs stratégiques donnés. L'ACB évolue dans le sens d'un élargissement progressif du champ de l'analyse. Elle peut, si elle va de pair avec l'utilisation de tables synthétiques transparentes pour la présentation des résultats ainsi que des effets distributifs et d'autres indicateurs critiques au regard des priorités politiques, répondre de façon satisfaisante à l'évolution des priorités stratégiques et à l'émergence de nouvelles attentes en matière de programmation des projets.

NOTES

1. Ils ne le sont pas dans l'absolu parce qu'il faut compter avec la qualité des données, la méthode de modélisation et les erreurs dont les prévisions et les évaluations sont entachées.
2. <http://www.crossrail.co.uk/>
3. Tous ne sont pas d'accord sur la nécessité d'évaluer l'impact distributif de tous les projets. Si les projets et les autres mutations économiques sont nombreux, il n'est pas nécessairement utile de se focaliser au niveau d'un pays sur l'impact distributif d'un projet isolé, même si des autorités publiques locales ou des groupes socio-économiques y attachent beaucoup d'importance.
4. Quoiqu'elle soit de portée limitée, la question est importante. D'aucuns estiment qu'il n'est d'important que les seuls bénéfiques nets parce qu'il est possible d'user de mesures d'accompagnement pour atteindre des objectifs distributifs (Kaplow, 2007, se départit des spécialistes de l'économie du bien-être là où ils affirment qu'il ne faut pas séparer l'équité et l'efficience dans l'évaluation et souligne prudemment qu'il n'en est ainsi que dans les cas où les préférences des ménages répondent à des conditions particulières de séparabilité). L'évaluation des projets pourrait alors encore avoir intérêt à inclure une description des effets distributifs, des effets qui ne devraient toutefois pas influencer sur la décision de réaliser ou ne pas réaliser le projet.
5. L'accent ainsi mis sur l'ensemble des projets donne à penser que cet ensemble englobe un grand nombre de petits projets. Les principes en cause ne se limitent toutefois pas aux petits projets : il est utile d'opérer une distinction entre le contrôle de la qualité et l'optimisation de la qualité tant pour les petits et les grands projets que pour des principes de politique stratégique.
6. Il semble préférable de parler de qualité attendue parce qu'il n'y a aucune certitude quant à la qualité des projets et que l'attente peut refléter la culture décisionnelle générale.
7. Pour autant que tous soient d'accord sur la nature de ces impacts, ce qui n'a rien d'évident au vu de l'intérêt accordé à des questions relativement nouvelles telles que la fiabilité, la résilience ou la sécurité.
8. Layard et Glaister (2001) analysent la question plus en détail dans leur introduction.
9. Le coût marginal des capitaux publics fait référence au coût des distorsions du marché entraînées par la fiscalité et n'a rien à voir avec le coût financier des emprunts.
10. Il n'est pas sûr que telle a été la raison d'être de la décision, mais c'est bien l'effet qu'elle a eu.

BIBLIOGRAPHIE

- Bickel, P. *et al.* (2006), HEATCO – Developing harmonised European approaches for transport costing and project assessment, IER, Allemagne (<http://heatco.ier.uni-stuttgart.de/>)
- Eddington, R. (2006), The Eddington Transport study: transport's role in sustaining the UK's productivity and competitiveness, Ministère des finances, Londres.
- FIT (2007), *Bénéfices économiques élargis du secteur des transports*, Table ronde n° 140 du Forum international des transports, Publication de l'OCDE.
- Gibbons, S. and H. Overman (2009), Productivity in Transport Evaluation Studies, London School of Economics, avril.
<http://www.dft.gov.uk/pgr/evaluation/evaluationguidance/evalprodimpacts/> .
- Layard, R. and S. Glaister (2001), Cost-benefit analysis – Second edition, Cambridge University Press.
- Mackie, P. (2010), Cost-Benefit Analysis in Transport: A UK Perspective, Document de travail 2010-16 du Forum international des transports, <http://internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201016.pdf>
- Mohring, H. (1961), Land values and the measurement of highway benefits, *Journal of Political Economy*, 69, 3, 236-249.
- Quinet, E. (2010), La pratique de l'analyse coûts/bénéfices dans les transports: Le cas de la France, document de travail 2010-17 du Forum international des transports, <http://internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201017.pdf>
- RailPag (non daté), Orientations pour l'évaluation des projets ferroviaires, Commission européenne et Banque européenne d'investissement (<http://www.eib.org/projects/publications/railpag-railway-project-appraisal-guidelines.htm>).
- Ramirez Soberanis, V. (2010), The Practice of Cost Benefit Analysis in the Transport Sector: A Mexican Perspective, document de travail 2010-18 du Forum international des transports, <http://internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/DP201018.pdf>
- Small, K.A. (1999), Project evaluation, in: J. Gómez-Ibáñez, W.B. Tye and C. Winston (eds.), *Essays in transportation economics and policy – a handbook in honour of John R. Meyer*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 137-180.
- Tomlinson, P. (2004), Royaume-Uni – L'évolution de l'évaluation environnementale stratégique, de l'évaluation intégrée et de la prise de décision dans la planification des transports, in: CEMT, *Evaluation et prise de décision pour des transports durables*, CEMT-OCDE, Paris, 119-200.

Forum International des Transports

2 rue André Pascal

75775 Paris Cedex 16

itf.contact@oecd.org

www.internationaltransportforum.org
