



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/2004/7/Add.2
27 décembre 2004

FRANÇAIS
Original : FRANÇAIS ET ANGLAIS
SEULEMENT

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

(Soixante-septième session 15-17 février 2005,
point 10(d) de l'ordre du jour)

TENDANCES ET ÉCONOMIE DES TRANSPORTS

**Études entreprises par d'autres organisations sur
l'économie des transports et le coût des infrastructures**

Transmis par la Conférence Européenne des Ministres des Transport (CEMT)

Note : Le présent document est reproduit tel qu'il a été reçu.

* * *

**CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE 128 : L'AMÉLIORATION DES SYSTÈMES
NATIONAUX DE PLANIFICATION DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT**

Paris, 26 – 27 février 2004

La Table Ronde a discuté les principaux changements dans les processus de planification des infrastructures de transport et les leçons à en tirer en vue d'améliorer davantage les processus de planification. Les rapports introductifs ont été fournis par des rapporteurs français, allemand, italien, néerlandais, espagnol et du Royaume-Uni. Les idées principales de la Table Ronde ont été l'examen de la rationalité des processus de planification et les besoins de réformes associés, la décentralisation des institutions, les réformes des méthodes de planification et d'évaluation et les réformes du financement et de la tarification des infrastructures.

La planification et sa réforme

Si il est généralement reconnu que la planification selon un processus approprié est une précondition à l'usage rationnel des ressources allouées par la politique des transports, il y a parfois des différences notables entre les résultats issus des procédés de planification et ceux issus de la réalisation effective. Pour accroître la pertinence du processus de planification, il est encore nécessaire d'élargir la série de données statistiques qui lui servent de référence. Le processus de

planification souffre parfois d'être isolé d'autres domaines de l'intervention publique et d'avoir des objectifs trop limitatifs. Ce dernier aspect résulte souvent de la fragmentation du processus global en des exercices de planification par mode. Une plus grande consultation du public et la participation des intérêts organisés permet d'éviter que le processus de planification soit perçu comme purement technique, avec toutes les conséquences que cela implique en terme d'acceptabilité.

Décentralisation

La politique des transports est décentralisée dans beaucoup de pays membres. La décentralisation facilite l'acceptation des politiques d'infrastructure. Elle a toutefois l'effet pervers d'une déconsidération des effets interrégionaux qui résultent de la plupart des projets d'infrastructure. Si la décentralisation n'est pas accompagnée d'un transfert de responsabilités fiscales, cela peut affaiblir l'impact de la planification sur la mise en œuvre des projets infrastructurels.

Planification et méthodes d'évaluation

La Table Ronde a estimé que l'analyse coûts-bénéfices devait être au cœur des processus de planification. Ce qui rend l'analyse coût-bénéfices coûteuse et exigeante tient aux difficultés d'évaluer les effets non-monétaires. Les évaluations qualitatives et leur importance relative dans le processus doivent être mises en évidence et doivent être appréciables par les décideurs politiques et le public. Il en va de même pour la pondération des effets redistributifs. Pour les grands projets, les méthodes de planification doivent inclure les effets secondaires sur les échanges et les effets induits sur les localisations.

Financement et tarification

Le critère d'efficacité implique que les infrastructures soient tarifées au coût marginal de leur usage. Comme dans bien des cas, un tel principe de tarification n'assure pas pleinement la couverture des coûts, le principe devant être mis en œuvre est celui de tarifs à parties multiples. Comme ceux qui fournissent des infrastructures bénéficient souvent d'un grand pouvoir discrétionnaire en matière de tarifs et de standards de qualité, la privatisation doit s'accompagner de mesures réglementaires appropriées.

Les pratiques en matière de planification et de construction des infrastructures de transport diffèrent considérablement d'un pays à l'autre, aussi bien en Europe que dans le monde, sous l'influence de la diversité des facteurs historiques, géographiques, sociologiques, démographiques et économiques. Les arrangements institutionnels traversent actuellement de profondes mutations, et de nombreux gouvernements redéfinissent les rôles des secteurs public et privé dans les processus décisionnels d'affectation des ressources pour améliorer l'efficacité du secteur des transports. Il se dégage une très grande variété de tendances entre les différents modes de transport et les divers niveaux d'administration, ainsi qu'en fonction de l'importance relative des projets d'infrastructures de transport. Il y a donc des limites à la possibilité d'élaborer des procédures uniformes de planification. Cela étant, des enseignements se dégagent de l'application des systèmes de planification des infrastructures dans certains pays membres de la CEMT : ils concernent la fonction générale du système de planification, la réforme des institutions, les méthodes de planification ou les modèles de financement des infrastructures, et peuvent être mis à profit, non seulement à l'échelon national, mais aussi à l'échelon international.

1. LA FONCTION DE LA PLANIFICATION ET SA RÉFORME

Les systèmes nationaux de planification des infrastructures de transport ont été mis en place pour rationaliser l'affectation des ressources à l'investissement en infrastructures de transport et atteindre les objectifs de la politique des transports. A cet effet, la collecte de données et l'établissement de prévisions solidement fondées sont essentiels. Afin d'éviter les conclusions simplistes, les prévisions doivent reposer sur des anticipations de l'action des pouvoirs publics, afin de cerner des solutions qui s'inscrivent dans la durée et permettent de répondre aux besoins de mobilité, tout en tenant compte de l'environnement, de la gestion de la demande, du développement régional et des objectifs de redistribution des revenus.

L'importance de la collecte de données appropriées pour évaluer les besoins d'infrastructures de transport, de la préparation de prévisions solidement étayées concernant les aménagements futurs dans le secteur des transports et de l'élaboration de solutions techniques appropriées servant de base à des décisions rationnelles de financement a été soulignée à maintes reprises, et notamment dans les conclusions et dans la Résolution du Conseil des Ministres de la CEMT de 2001, ainsi que dans la Déclaration de 2004 sur le développement des infrastructures de transport dans une Europe élargie.

La réforme en cours vise essentiellement les objectifs suivants :

- Dans les processus nationaux de planification des infrastructures de transport, il faudrait s'efforcer de limiter le risque de voir les décisions d'investissement dans les transports à long terme subordonnées à des considérations de gestion des finances publiques à court terme. Les expériences nationales semblent indiquer que les volumes annuels d'investissement sont généralement moins instables et plus importants lorsque des systèmes de planification d'ensemble des infrastructures de transport ont été mis en place.
- Les plans nationaux d'infrastructures de transport ont d'autant plus d'impact politique qu'ils sont intégrés avec les plans à long terme prévus pour d'autres secteurs de l'action des pouvoirs publics, en particulier l'aménagement du territoire et le développement territorial, ainsi que les plans stratégiques de protection de l'environnement.
- Les plans d'investissement en infrastructures de transport acquièrent beaucoup plus de poids politique s'ils sont multimodaux et visent le transfert modal, entre autres objectifs, et qu'ils s'appuient sur une analyse des coûts et des avantages associés. Cette analyse doit tenir compte des atouts et des inconvénients relatifs des différents modes dans l'optique des objectifs d'environnement, et également des prévisions de progrès technologique. Concrètement, il faut étudier attentivement à cet effet les hypothèses sur l'évolution des performances économiques et environnementales relatives des différents modes. Certains pays, comme la France, qui élaboraient depuis longtemps des plans nationaux mode par mode y ont substitué des plans multimodaux.
- Pour être efficace, la planification nationale des investissements en infrastructures de transport ne devrait pas être considérée comme un processus technique ou technocratique. L'acceptabilité des résultats de la planification et de la mise en œuvre qui s'ensuit passe par un débat public transparent sur les coûts et les avantages de la politique en matière d'infrastructures de transport, et notamment sur ses retombées écologiques et ses effets redistributifs. De nombreux pays membres ont adopté depuis

peu des procédures officielles de consultation publique. L'ajustement des exigences dans le cadre de ce processus doit viser à équilibrer les avantages consentis à des groupes particuliers avec les coûts que ces groupes devront prendre en charge. Par exemple, des procédures officielles de concertation avec les parties prenantes ont été instaurées en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

- L'évaluation *ex post* des cycles de planification et de mise en œuvre passés permet d'améliorer progressivement les systèmes nationaux de planification des infrastructures de transport. Certains pays (la France, le Royaume-Uni) ont introduit dans leur processus de planification l'évaluation périodique *a posteriori* et les institutions financières internationales (IFI) y recourent de plus en plus également.
- Enfin, les systèmes de planification eux-mêmes doivent faire la preuve de leur efficacité. La planification pouvant s'avérer onéreuse, son coût doit être à la mesure de sa fonction. La mise à jour des programmes à long terme devrait, par exemple, absorber moins de ressources que l'élaboration d'un plan stratégique à long terme.

2. ASPECTS INSTITUTIONNELS

Au-delà de l'ouverture du processus de planification au débat politique en y faisant participer les acteurs concernés et la population en général, les changements institutionnels opérés dans les pays membres et associés concernent surtout la participation des différentes strates de l'administration à la planification nationale, le niveau fédéral ou celui des collectivités locales par exemple.

Ces changements institutionnels, là où ils se sont concrétisés, visent à décentraliser davantage la planification et l'élaboration des politiques dans le domaine des transports. La décentralisation peut recouvrir des transferts de compétences en matière de planification et du droit de décider des dépenses en infrastructures de transport, assorti ou non du droit de lever des impôts à l'échelon local. Les processus de réforme déjà accomplis présentent de grandes différences à ces égards : dans certains cas, la décentralisation a été conçue au sommet et des plans nationaux de portée générale ont été complétés par des plans plus détaillés au niveau local. A l'autre extrémité de l'éventail des démarches adoptées, le droit de proposer des projets a été conféré à des niveaux d'administration inférieurs, ces projets étant ensuite regroupés et adjoints aux plans d'investissements infrastructurels du niveau d'administration immédiatement supérieur. Il se pose, à cet égard, deux questions décisives :

- En premier lieu, la décentralisation est inéluctablement associée à un arbitrage fondamental : le transfert des compétences en matière de planification et d'élaboration des politiques à des niveaux inférieurs d'administration est avantageux en ce qu'il permet de tirer parti de connaissances précises au niveau local. En outre, la participation plus directe des acteurs concernés facilite dans nombre de cas le processus politique. En revanche, la plupart des projets d'investissement en infrastructures de transport entraînent également des coûts et des avantages pour les populations d'autres collectivités dont les intérêts sont le plus souvent insuffisamment représentés dans les processus de planification locale. De surcroît, lorsque l'importance des projets dépasse la dimension locale, une forte participation des acteurs locaux intéressés risque de ralentir sensiblement le processus de planification en raison de fréquents différends dus au syndrome « pas dans mon jardin ».

- Deuxièmement, la décentralisation exige une structure budgétaire qui favorise la réalisation des objectifs généraux de la planification : la décentralisation de la planification des infrastructures de transport pour la déléguer à des niveaux d'administration inférieurs, qui s'accompagne d'une influence concrète sur la prise de décision sans partage approprié du fardeau financier, conduit souvent à surestimer les besoins d'infrastructures. Les niveaux d'administration inférieurs ont dans certains cas exercé une influence puissante sur les propositions de projets, lesquels ont finalement été financés, après leur acceptation, par l'administration centrale. Certaines de ces décisions d'investissement ont été faussées par des conflits politiques entre juridictions et par les négociations nécessaires pour trouver un compromis entre les attentes au niveau local et les ressources au niveau central. A certaines occasions, le processus de négociation a cessé de privilégier les objectifs de la politique générale en matière d'infrastructures de transport.

En conclusion, la décentralisation peut certes aboutir à une responsabilisation politique à l'échelon local, mais compte tenu des importantes retombées interjuridictionnelles associées à la plupart des projets d'infrastructures de transport locales, des mécanismes propres à assurer la coopération des niveaux d'administration inférieurs sont nécessaires. Or, ces mécanismes doivent être assortis d'une répartition équitable des droits et des obligations budgétaires. En outre, des mécanismes de coordination sont indispensables entre tous les niveaux d'administration, depuis la commune jusqu'à l'échelon international, et un cadre cohérent au niveau supérieur s'impose.

3. MÉTHODES DE PLANIFICATION ET D'ÉVALUATION

En principe, les systèmes nationaux de planification des infrastructures de transport doivent être fondés sur les mêmes justifications que toute autre décision d'investissement. L'affectation de ressources financières, humaines et matérielles à des biens (d'équipement) tels que les infrastructures, qui réduit la consommation du moment, devrait pour le moins donner lieu à des avantages futurs qui compenseraient la perte subie lors de cette affectation. Néanmoins, plusieurs facteurs viennent compliquer les analyses de l'investissement dans le cadre de la planification nationale des infrastructures de transport. Tout d'abord, les coûts et les avantages des projets d'investissement en infrastructures de transport ne sont pas tous facilement transposables en termes monétaires. Ensuite, les coûts et les avantages peuvent revenir à différentes parties dont les perspectives de revenus présentent des écarts considérables, auquel cas l'attribution d'un poids égal aux intérêts de ces catégories serait ressentie comme une injustice. Enfin, les projets ou les politiques d'investissement en infrastructures de transport provoquent des transformations structurelles des économies régionales et nationales.

Il se dégage une large convergence de vues sur l'idée que la méthode classique d'évaluation à utiliser pour établir des plans d'investissement nationaux ou pour prendre des décisions sur des projets d'investissement devrait être l'analyse coûts-avantages.

- L'analyse coûts-avantages repose sur le jugement de valeur fondamental selon lequel les conséquences économiques des politiques d'infrastructure pour les individus touchés devraient être additionnées, actualisées et comparées aux valeurs actuelles nettes d'autres projets ou politiques qui pourraient s'y substituer. La méthodologie postule que tous les effets, même ceux qui ne peuvent pas se chiffrer en expressions monétaires, devraient tout de même être exprimés en ces termes. Les projets d'investissement en infrastructures de transport produisent de multiples effets qui ne sont pas quantifiables en termes monétaires, tels l'aggravation de la pollution

atmosphérique, les variations des taux d'accidents et de blessures ou les gains de temps. En raison des difficultés techniques à convertir ces effets en valeurs monétaires, de considérations éthiques (liées au calcul de la valeur de la vie, par exemple) ou des coûts prohibitifs de la démarche, les principes exigeants de l'analyse coûts-avantages ont perdu de leur rigueur dans la pratique. Dans ces circonstances, des analyses multicritères ont été retenues pour compléter l'analyse coûts-avantages par des évaluations qualitatives de ces effets non quantifiables en valeurs monétaires.

- L'analyse coûts-avantages entraîne une deuxième complication, par rapport à l'analyse standard des investissements, du fait que les objectifs redistributifs (en particulier dans la dimension géographique) ont une importance politique au moins aussi grande que l'objectif de l'efficacité économique. Le postulat selon lequel le décideur politique devrait quantifier les objectifs redistributifs en fonction du poids spécifique de chaque catégorie à prendre en compte dans l'analyse coûts-avantages s'est souvent révélé inapplicable en pratique. Il faut alors tenir compte en termes non quantitatifs de la contribution de l'investissement en infrastructures de transport à la réalisation des objectifs de redistribution des revenus. Par exemple, les documents de planification d'infrastructures français et allemands doivent obligatoirement comporter des chapitres spéciaux sur les effets qu'auront à subir les catégories sociales défavorisées.
- Les grands programmes d'infrastructures qui, de par leur envergure, modifient les structures d'implantation des entreprises et de l'habitat ainsi que la spécialisation régionale de la production industrielle, nécessitent des méthodes de planification et d'évaluation *ex ante* plus complexes que l'analyse coûts-avantages classique. D'après des applications pilotes de ces méthodes effectuées au Royaume-Uni, les avantages nets dépasseraient de 30 % ceux qui ressortent d'une analyse coûts-avantages classique. Une analyse menée parallèlement en Allemagne a abouti à un résultat analogue, mais quantitativement moins sensible. Étant donné le coût élevé de ces études, il faudra décider s'il est opportun ou non de cantonner ce type d'analyse à l'estimation qualitative des retombées.

Si des aspects qualitatifs ou politiques sont pris en compte dans les études d'investissement dans le cadre d'une analyse multicritères, le public devrait pouvoir vérifier comment les différentes considérations ont été intégrées dans l'analyse. Si des critères jugés non quantifiables conduisent à l'acceptation d'un projet qui aurait été refusé si ces critères n'étaient pas entrés en ligne de compte, la subvention imputée, indispensable pour que le projet soit viable, doit être explicitement mise en évidence en comparant les résultats de l'analyse multicritères ou qualitative à ceux d'une analyse coûts-avantages recouvrant tous les effets quantifiables. Cette démarche ferait ressortir, en particulier, l'importance relative des rendements non monétisés dans l'évaluation préalable des projets d'investissement dans les chemins de fer.

4. FINANCEMENT ET TARIFICATION DES INFRASTRUCTURES

Les analyses coûts-avantages ne sont pas tributaires, en principe, des résultats de l'analyse des modalités de financement d'une infrastructure de transport, à moins que le coût du financement public ne soit plus élevé que celui du financement privé. Si la valeur actuelle nette d'un programme ou projet d'infrastructure de transport est positive, en théorie, les revenus (généralisés) des bénéficiaires de la politique mise en œuvre augmenteront dans l'ensemble, même si le financement du projet nécessite une hausse des taxes auxquels ils sont assujettis. Néanmoins, l'objectif visant à transférer le financement et l'exploitation des infrastructures de

transport au secteur privé a entraîné des modifications des systèmes nationaux de planification des infrastructures de transport et de mise en œuvre, à commencer par les exemples de l'Espagne et de l'Italie. En effet, la planification des infrastructures de transport s'articule étroitement avec l'adoption des redevances d'utilisation dès lors que l'on vise à attirer des capitaux privés. En outre, cet objectif influence aussi le débat sur les politiques de tarification qu'il convient d'appliquer.

En principe, seule la tarification au coût social marginal peut assurer l'efficacité économique de la mise à disposition des infrastructures de transport. La rentabilité de cette tarification peut toutefois se révéler insuffisante pour couvrir les coûts de cette mise à disposition. La récupération d'une proportion plus élevée des coûts en appliquant d'autres règles de tarification risque aussi d'avoir pour inconvénients une utilisation sous-optimale des infrastructures de transport en place et des effets redistributifs négatifs, en particulier pour les régions à densité de population relativement faible. Afin de couvrir l'intégralité des coûts, la tarification au coût marginal devrait donc éventuellement s'accompagner de la perception d'une redevance fixe supplémentaire, sous la forme d'un péage (perçu par le secteur privé) ou d'une taxe (prélevée par l'État). Si les prestataires de services d'infrastructure détiennent un pouvoir monopolistique, l'absence de restrictions sur les redevances fixes ou les transferts budgétaires peut alléger sensiblement l'effort à déployer pour réduire les coûts au minimum, optimiser les dépenses d'entretien et adopter de nouvelles technologies. Il s'imposera alors de prendre des mesures réglementaires, afin de mettre les prestataires sur la voie des efforts de réduction des coûts.

Le financement et l'exploitation des nouvelles infrastructures par le secteur privé soulèvent la question du partage des risques entre les organismes publics et les investisseurs privés. Les contrats conclus entre ces derniers et les administrations publiques devraient prémunir les investisseurs privés contre les risques politiques, qui pourraient lourdement hypothéquer l'avenir de leurs activités. En revanche, les risques économiques doivent être pris en charge par les investisseurs privés. Toute perspective de détente budgétaire aurait probablement pour conséquence de reporter purement et simplement des problèmes budgétaires à une échéance future par le biais de la privatisation.
