



Colloque « Prospective, socio-économie et planification des transports et de la mobilité » en hommage à Claude Gressier

Prospective des mobilités

Le CGPC avait conduit sous l'impulsion de Claude Gressier la réalisation en 2006 d'un « Rapport de prospective transports à l'horizon 2050 » qui avait eu une réelle portée. Il définissait des trajectoires quantifiées de trafics de voyageurs et de marchandises par mode, reliées aux impacts carbone correspondants. Ces trajectoires dépendaient de quatre macro scénarios contrastés d'évolution de la société, se différenciant notamment par le degré d'impact de la mondialisation sur notre pays et sur la force des politiques en faveur de l'environnement. Presque quinze ans plus tard, le CGEDD, en partenariat avec France Stratégie, relance une nouvelle démarche, avec un niveau d'ambition comparable, selon une approche renouvelée adaptée aux circonstances actuelles.

Il s'agit bien entendu de tenir compte des importantes évolutions apparues depuis lors, quant à l'appréciation des futurs possibles et souhaitables des mobilités. C'est l'occasion aussi d'en revisiter la méthodologie. Il faudra produire un diagnostic partagé sur des trajectoires aussi quantifiées que possible, que celles-ci soient des chemins souhaitables au regard d'objectifs de long terme, ou l'expression de futurs possibles résultant de l'effet de l'évolution exogène d'un certain nombre de facteurs. Ce travail est donc à la jonction prévision/prospective. Trois points-clés orientent la démarche proposée :

- L'incertitude. Vu d'aujourd'hui, le faisceau des évolutions possibles est sans doute plus large que cela pouvait être apprécié en 2006, même si quelques fondamentaux orientent à court/moyen terme assez fortement les évolutions. Un effort accru d'explicitation et de quantification de ces incertitudes est nécessaire.
- La temporalité des décisions et de leurs effets. Certains de ces effets ne se font sentir le plus souvent que dans la durée ou avec retard, alors que d'autres sont très immédiats. Il s'agit donc de faire ressortir les politiques publiques qui demandent des décisions précoces et de la continuité d'action (sinon « demain il sera trop tard », c'est-à-dire que les efforts pour corriger les trajectoires deviendront soit inopérants, soit d'un coût collectif très élevé). Toutes les décisions ne se prennent cependant pas aujourd'hui en s'exécutant ensuite *ne varietur* durant de très longues périodes : une « clause de revoyure » à mi-parcours permettant d'intégrer ces capacités d'adaptation en chemin paraît d'autant plus nécessaire que les incertitudes sont plus larges.
- La déclinaison sociale et territoriale. Les scénarios comme les résultats demandent à être mieux caractérisés dans leurs dimensions sociales et territoriales. L'articulation indispensable entre le niveau national et les niveaux européens et mondiaux (démographie, technologies et marchés mondialisés, effets globaux des émissions sur le climat) avaient été un des apports importants de la démarche de 2006, et ceci reste plus que jamais d'actualité. Sans perdre de vue cette approche globale essentielle à la pertinence des études, il semble nécessaire

d'introduire explicitement les stratégies de cohésion sociale et de dynamique territoriale et leurs interrelations avec les mobilités.

Cette démarche est nécessairement mobilisatrice de nombreux acteurs (directions générales et territoriales, opérateurs, experts du réseau scientifique et technique et du monde académique, praticiens). Il est prévu de la commencer en septembre 2019 et de la réaliser en 18-24 mois avec une équipe de projet largement ouverte et des séminaires de travail élargis.

Les personnes souhaitant être partie prenante de ces travaux peuvent contacter Alain Sauvant, directeur de l'AQST, membre de la section MT du CGEDD (alain.sauvant@developpement-durable.gouv.fr).



Colloque « Prospective, socio-économie et planification des transports et de la mobilité » en hommage à Claude Gressier

Développement des approches socio-économiques

Le CGEDD anime des collèges qui permettent, avec des partenaires extérieurs, de conduire des réflexions en lien direct avec les préoccupations des travaux qui lui sont demandés. Le collège « économie et société » est notamment chargé des réflexions concernant l'évolution des démarches d'analyse socio-économique. Dans ce vaste champ de réflexion, il a choisi de travailler en 2019-2020 sur :

- La prise en compte des enjeux de long terme

Pour les mêmes projets coexistent notamment les analyses « coûts avantages » et « éviter-réduire-compenser » qui résultent de corpus législatifs différents. Elles procèdent ainsi de choix différents de régimes de priorités dans la décision publique.

L'objet du travail envisagé est de prendre la conciliation des enjeux environnementaux de long terme et des enjeux de compétitivité, de cohésion sociale et territoriale comme axe de progrès. Cela suppose d'approfondir la façon dont est prise en compte la dimension temporelle des processus de pilotage de l'action publique.

- Le développement de la socio-économie dans le secteur des transports

Le programme de travail prévoit d'exploiter les enseignements des évaluations des grands projets de transports après mise en service (bilans « ex-post »). Il s'agit de tirer le bilan des effets observés, notamment dans les champs socio-économiques et environnementaux, en comparaison avec ceux qui étaient annoncés et d'analyser l'adéquation des outils d'évaluation utilisés. Cette synthèse participera au processus d'amélioration des méthodes et à la meilleure transparence sur les effets réels des projets d'infrastructures de transport.

En liaison avec d'autres institutions, le CGEDD contribue au développement des outils d'analyse des projets et des politiques (fiches-outils) mis à la disposition des maîtres d'ouvrage. Un des enjeux actuels est de mieux qualifier la cohérence entre les « situations de référence » prises en compte dans les évaluations de projets et de politiques publiques avec les objectifs généraux affichés (neutralité carbone, arrêt de l'artificialisation) et plus généralement de vérifier la prise en compte du long terme.

- Le développement de la socio-économie dans le secteur de l'aménagement

On comprend mieux aujourd'hui que les enjeux de mobilité et d'aménagement sont très liés, avec des effets mutuels et multiples. Les collèges « Économie et société » et « Habitat et territoires » envisagent une réflexion exploratoire sur le sujet à partir de 2019.

Une meilleure prise en compte des apports de l'économie territoriale dans l'évaluation des projets et politiques, notamment d'aménagement, pourrait être mise à profit pour mettre en place un cadre cohérent dans ces domaines.

Un des enjeux est de décrire conjointement les trajectoires de mobilité et de vocations des territoires et de les prendre en compte dans les évaluations de projets d'aménagement et de transport. Si des outils existent (comme les modèles « LUTI ») les enchainements économiques et temporels à l'œuvre sont souvent encore décrits de manière sommaire et des progrès sont à rechercher dans ce domaine.

Les personnes souhaitant être partie prenante de ces travaux peuvent contacter Philippe Ayoun, membre de la section MT du CGEDD (philippe.ayoun@developpement-durable.gouv.fr).



Colloque « Prospective, socio-économie et planification des transports et de la mobilité » en hommage à Claude Gressier

Aide à la programmation des infrastructures

Après la revue des investissements conduite en 2003 par le CGPC sous le pilotage de Claude Gressier et l'IGF sous le pilotage de Noël de Saint-Pulgent, le CGEDD a été directement impliqué dans les travaux de la commission Mobilité 21¹ en 2015 puis du Conseil d'orientation des infrastructures² (COI) en 2018, instances présidées par Philippe Duron. La démarche traditionnelle du CGPC était principalement fondée sur une analyse socio-économique mettant en avant le ratio bénéfice actualisé/investissement plutôt que des taux de rentabilité interne socio-économique.

La démarche de la commission Mobilité 21 avait combiné les données des analyses coûts-avantages (analyses socio-économiques) et d'une approche multicritère non pondérée permettant de représenter une plus grande diversité de points de vue. Elle avait caractérisé les projets selon trois niveaux de priorité (d'ici 2030, entre 2030 et 2050 et après 2050) pour deux niveaux d'ambition financière d'ici 2030. Le Premier ministre avait retenu le scénario d'ambition haute, mais la réalité ultérieure des réalisations s'était sensiblement éloignée de cette ambition et de la sélection proposée. Néanmoins des ruptures importantes étaient apparues à cette occasion : notamment ce rapport mettait en avant l'importance de traiter la congestion des nœuds ferroviaires.

La démarche du COI a repris cette méthode mixte, tout en la complétant (critères de maturité des projets, par exemple) et en précisant les calendriers de trois scénarios d'ambitions financières contrastées pour s'approcher d'un exercice de programmation plus précis par périodes de cinq années sur une durée de vingt ans. Le rapport a mis en avant l'urgence de la remise à niveau des infrastructures existantes et des réponses pour les mobilités du quotidien et a proposé une démarche de grands programmes tout en procédant au réexamen des projets neufs. Le projet de loi d'orientation des mobilités inclut un volet de programmation inspiré de ces travaux.

Dans son rapport, le COI faisait un certain nombre de recommandations méthodologiques pour que ce travail de programmation puisse être renouvelé tous les cinq ans en bénéficiant d'une meilleure préparation des dossiers et d'études d'ensemble des effets d'une programmation d'actions, et non plus seulement de la simple juxtaposition des informations disponibles à un instant donné sur des projets individuels.

Ce n'est en effet pas au moment où il est décidé de lancer un travail de programmation, qui s'inscrit nécessairement dans une période de travail courte et intense de quelques mois qu'il est possible de

¹ Participation à la commission de Patrice Parisé et de Marie-Line Meaux et travaux préparatoires d'évaluation des projets par une équipe conduite par Jean-Paul Ourliac.

² Participation au conseil de Pierre-Alain Roche (rapporteur général) et de Nicolas Forray et travaux préparatoires d'évaluation des projets par une équipe conduite par Michel Massoni.

bâtir les dossiers nécessaires à l'efficiace de cet exercice. Il faut que les études nécessaires soient lancées un an à l'avance, et cela suppose donc que leur cahier des charges en soit établi préalablement à l'engagement de l'exercice.

Le CGEDD va reprendre chacun de ces sujets, à l'occasion de missions spécifiques qui lui seront confiées, pour établir durant la période 2019-2021 un référentiel dont les services de la DGITM et de la DGAC pourront disposer à l'avance pour réaliser les études spécifiques et disposer des outils de simulation et de calcul nécessaires pour ce type de travail de programmation.

Les personnes souhaitant être partie prenante de ces travaux peuvent contacter Pierre-Alain Roche, président de la section MT du CGEDD (pierre-alain.roche@developpement-durable.gouv.fr).