

Les Cahiers Scientifiques du Transport
pp.221-230 N^{os} 17-18/1988
*Jean-Marc OFFNER, L'évaluation sans
jugement*

L'évaluation sans jugement

**Analyse des pratiques d'évaluation
a posteriori des politiques de transports urbains en France**

Jean-Marc OFFNER

INTRODUCTION

Alors qu'aux plus hauts niveaux de l'Etat (1) s'affirment des volontés d'évaluation des politiques publiques, alors que les politologues et sociologues français (2) découvrent (à la suite de leurs collègues américains et allemands) l'intérêt de la démarche "évaluative", il peut paraître utile de tirer quelques enseignements des expériences effectuées en la matière dans le secteur des transports urbains.

Les pratiques d'évaluation y sont en effet relativement anciennes et diversifiées, et l'on dispose du recul suffisant pour les analyser. Curieusement, d'ailleurs, la théorie de la pratique est relativement développée (3), alors que l'on constate une faiblesse quantitative de la pratique elle-même.

L'idée principale ici avancée, qui n'épuise évidemment pas le sujet, met en évidence l'existence d'une évaluation sans "jugement", que l'on ait affaire soit à des études de "suivis" de grands projets, répondant aux objectifs d'une évaluation "pragmatique", soit à des travaux d'évaluation "critique" (4), rares et méconnus.

(*) Une version modifiée de cet article a été présentée lors d'une table ronde franco-allemande (programme C.N.R.S., Berlin, novembre 1987) : "Théorie et pratique de l'évaluation des politiques locales et régionales".

(1) Le Gouvernement a demandé en juillet 1988 au Commissariat Général au Plan de mener une réflexion à ce sujet.

(2) Voir (bibliographie) les travaux de Jean-Pierre Nioche et Robert Poinard, de Jean-Claude Thoenig, d'Eric Monnier, Michel Conan et Barbara Allen, de Michel Crozier.

(3) Voir en particulier (bibliographie) les travaux de l'INRETS (Alain Bieber, Jean-Marc Offner...), du LET (Laboratoire d'Economie des Transports de l'Université de Lyon II, équipe d'Alain Bonnafous) et du GRECO-CNRS Transport et Espace.

(4) Ces qualificatifs de "pragmatique" et de "critique" correspondent respectivement à ceux de "dynamique" et d'"analytique" utilisés par les auteurs de "l'évaluation dynamique des organisations publiques" (Jean Fraisse, Michel Bonetti, Vincent de Gauléjac ; les Editions d'organisation, 1987).

L'argumentation afférente à cette thèse utilise quatre éléments spécifiques du contexte français, qu'il convient de rappeler préalablement :

- Le renouveau des transports collectifs urbains au début des années soixante-dix : la crise des transports urbains des années soixante (accroissement de la motorisation automobile, diminution de la clientèle - le seuil inférieur étant atteint en 1973 -, chute consécutive des recettes et arrêt des investissements de remplacement ou de modernisation, dégradation de la qualité de service, selon un redoutable cercle vicieux) est suivie par une prise de conscience de l'administration centrale, alertée par les mouvements d'usagers en région parisienne et quelques élus de grandes villes de province. Des innovations d'ordre essentiellement organisationnelles sont mises en oeuvre, tel le Versement-Transport, les contrats de développement, les plans de circulation. Les entreprises de transport ne participent qu'après coup à cette dynamique.
- L'accroissement progressif des responsabilités des collectivités locales : il s'agit d'une évolution politique (influence accrue des autorités organisatrices intercommunales), financière (diminution des ressources du Versement-Transport et des subventions d'Etat) et technique (développement des capacités d'expertise au service direct des élus locaux).
- Une communauté scientifique en économie et sociologie des transports très restreinte, compte tenu en particulier de l'importance d'un appareil d'expertise technique institutionnellement et intellectuellement organisé plus nationalement que localement. On fait ici allusion aux Agences d'urbanisme d'agglomération et aux Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement, pour lesquels le CETUR (Centre d'Etudes des Transports Urbains) joue un rôle fédérateur, et aux entreprises de transport, dépendant généralement d'un grand groupe national (Transexel, SCET, CGFTE,...).
- Une forte présence de la culture (de l'idéologie) du service public et de la notion d'intérêt général, traditionnelle en matière de réseaux de transport et amplifiée en France par le rôle des grands Corps de l'Etat, singulièrement des ingénieurs des Ponts et Chaussées.

Ces données permettent de comprendre : le mouvement institutionnel et méthodologique d'appropriation par les responsables locaux de l'évaluation "pragmatique" caractéristique des "suivis" des grands projets (première partie) ; le manque de légitimité scientifique et politique de l'évaluation "critique" des politiques publiques de transport urbain (deuxième partie).

I - LE SUCCES DES "SUIVIS" DES GRANDS PROJETS AUPRES DE L'ETAT PUIS DES COLLECTIVITES LOCALES

1 - Une demande de l'Etat financeur et de ses techniciens

Durant la décennie soixante-dix, plusieurs études de suivi (les "monitoring studies" américaines) sont effectuées par des équipes de recherche de l'Université ou de l'administration, par des bureaux d'études locaux ou nationaux.

Elles portent d'abord sur des expérimentations ponctuelles : plan de circulation de Besançon, systèmes de transport semi-collectif ("à la demande") de Conflans-Sainte-Honorine, Saint-Cloud, Saumur.

L'ouverture des métros de Lyon et de Marseille, en 1978, donne pour sa part lieu à un important programme de suivis, fédérant plusieurs recherches financées par la Direction des Transports Terrestres du Ministère des Transports.

La logique explicite de ces démarches correspond à une évaluation de la conformité des résultats aux objectifs. Pour la planification française, le développement des transports collectifs urbains doit réduire les inégalités de mobilité, économiser l'énergie, améliorer la qualité de la vie (en particulier par la revitalisation du centre-ville).

Il s'agit, globalement, de vérifier la bonne utilisation des fonds publics et de mettre en évidence l'exemplarité des solutions retenues, à fins éventuelles de généralisation. Le message conclusif doit être approximativement : "l'Etat a bien fait de participer au financement de cet investissement ; il est intéressant de faire pareil ailleurs".

La méthode s'inspire directement des études d'impact sur l'environnement, qui s'institutionnalisent parallèlement à la même époque. On cherche, par des comparaisons avant-après, à mettre en évidence des effets. Les objets de la comparaison se diversifient progressivement : usage mais aussi perception du système de transport, système de localisation (structures urbaines, représentation de l'espace), système de relations sociales. La connaissance de la clientèle du nouveau mode de transport et son image restent les points forts de l'évaluation.

2 - Critique méthodologique et appropriation locale

Ce contexte méthodologique va donner lieu à débat. La comparaison avant-après se voit critiquée par le biais qu'elle introduit sur la situation de référence. On lui oppose alors la technique des scénarios (5).

Le "toutes choses égales par ailleurs" de la comparaison avant-après, censé permettre d'isoler un effet transport, est également mis en cause par l'occultation qu'il provoque des mécanismes de synergie, d'addition d'évolutions.

L'analyse de la mobilité démontre par exemple que le métro joue un rôle important dans l'évolution des pratiques des individus à des moments privilégiés de leur cycle de vie, lorsqu'il y a des modifications concomitantes. Il en est de même pour les structures urbaines, où le métro ne se fait instrument de réorganisation qu'en coexistence avec d'autres projets.

On préfère alors à la notion d'effet celle de congruence, la nouvelle offre de transport jouant comme amplificateur et accélérateur de tendances préexistantes, comme opportunité pour les acteurs dynamiques.

Cette évolution méthodologique se double d'un changement institutionnel. Les collectivités locales se montrent peu soucieuses des objectifs étatiques en matière d'études de suivi. Elles cherchent à s'approprier ces travaux, à des fins de "gestion du succès".

L'évaluation, en ces termes, se fait outil d'élaboration des mesures d'accompagnement, de gestion de la mise en oeuvre ("implementation").

On retrouve là, plus ou moins consciemment formulé, les résultats théoriques sur les multifinalités et les multirationalités qui dominent les processus de décision. Tout se passe comme si les acteurs locaux reconnaissaient la nécessité d'une rationalisation a posteriori.

- (5) C'est ainsi que l'apport des transports collectifs à la politique d'économie d'énergie se voit politiquement remis en cause au vu d'études de suivi avant-après. A analyser les usagers des métros, on y trouve à peu près un tiers d'anciens usagers du bus, un tiers d'anciens automobilistes (laissant alors souvent leur véhicule à leur conjoint) et un tiers de personnes effectuant un déplacement qu'elles ne réalisaient pas auparavant. Le bilan énergétique semble négatif. Mais le raisonnement est vicié. Il faut comparer la situation avec métro et la situation qui se se serait créée, à la même date, sans métros, en établissant des hypothèses de progression de la mobilité élaborées par analyse d'autres cas.

Le métro de Lille, mis en service en 1983, fera l'objet d'études se situant dans une position intermédiaire : peu de changements méthodologiques, mais une forte appropriation locale.

En revanche, les tramways modernes de Nantes (1986) et Grenoble (1987) ont été l'occasion de la mise en place d'observatoires, l'étude d'évaluation ponctuelle, limitée dans le temps, laissant la place à un suivi continu autorisant les ajustements en temps réel.

Tel se présente aujourd'hui l'aboutissement d'une démarche évaluative d'ordre "pragmatique", qui pose la question du "comment ?", cherchant à améliorer les modalités de l'action, et non à juger de la pertinence de cette action par rapport à des objectifs initiaux ou de la pertinence même des objectifs.

II - LE MANQUE DE LEGITIMITE SCIENTIFIQUE ET POLITIQUE DE L'EVALUATION CRITIQUE DES POLITIQUES DE TRANSPORT URBAIN

1 - Des travaux peu nombreux, peu diffusés, peu discutés

Au sens de l'analyse du "pourquoi ?" d'une politique (ses objectifs explicites, ses logiques implicites, ses bénéficiaires), l'évaluation concernant les transports urbains s'avère peu développée.

En premier lieu, la commande en la matière apparaît faible. L'Etat, focalisé sur les suivis des grands projets (6), sait par ailleurs pouvoir faire appel à une évaluation de type administratif, telle que la pratiquent les Corps de contrôle et de conseil, généralistes (Inspection des Finances, Cour des Comptes) ou spécialisés (Inspection et Conseil Général des Ponts et Chaussées). En outre, la commande publique de recherche en socio-économie des transports - importante durant la décennie soixante-dix - s'est essentiellement intéressée à la "demande" (problématique de la mobilité) et à l'offre de transport (les acteurs et leurs stratégies).

L'interaction offre-demande, ressortissant de la démarche évaluative, a en revanche été laissée de côté. Et ce à un point tel que les données statistiques de base n'ont souvent pas fait l'objet de recueils systématiques aux moments les plus propices.

Pour leur part, les collectivités territoriales, encore peu habituées à l'autonomie d'élaboration de leur politique de transport urbain, restent dans l'évaluation de type pragmatique.

(6) La forte matérialisation de politiques de transport dans des investissements lourds a de plus tendance à occulter l'importance des modalités de gestion du système de transport.

Aussi les exemples à présenter se comptent-ils rapidement. On citera les travaux de l'Institut de Recherche des Transports sur la procédure des Plans de circulation et sur le processus de décision de divers transports collectifs en site propre, ceux du CREDOC (Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de Vie) et du CETUR (Centre d'Etudes des Transports Urbains) sur les effets des tarifications, ceux enfin de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble sur les stratégies urbaines révélées par les politiques de transport de quelques villes de province.

Ces rares travaux (dont on notera incidemment qu'ils ignorent la région parisienne, eu égard au monopole de l'expertise détenu sur ce terrain par la R.A.T.P.) n'ont pas donné lieu à de véritables débats scientifiques. Il faut là accuser un milieu scientifique de l'économie et de la sociologie des transports trop restreint pour créer un espace de controverse et pour générer des processus de validation/réfutation des thèses en présence.

Toute autre se présente par exemple la situation en Grande-Bretagne, où les effets de la déréglementation du transport urbain et interurbain sont étudiés par de nombreuses équipes (chercheurs de l'administration, de l'université, des bureaux d'études privés) et largement discutés.

2 - Des enjeux politiques faibles

La présence limitée du discours scientifique sur les politiques de transport urbain se trouve renforcée par la faiblesse de l'écho qu'il provoque dans l'opinion publique et dans le milieu politique. Le développement des transports collectifs, en coexistence avec celui du trafic automobile - axe central des politiques de déplacement depuis quinze ans - a il est vrai rencontré jusqu'à présent un consensus sans faille, probablement grâce à la discrétion du mouvement écologiste français et malgré des oppositions ponctuelles de la part de commerçants (7) des centres-villes.

En tout état de cause, des enjeux politiques d'évaluation verraient-ils le jour que le milieu scientifique, même plus développé quantitativement, continuerait à être "dominé" : par l'administration et ses fonctionnaires, par les entreprises et leurs techniciens. La hiérarchie des formations qui règne en France (Grandes Ecoles pour l'"élite", université pour les autres) trouve logiquement son prolongement dans celle des statuts professionnels.

(7) Quelques travaux ponctuels ont du reste traité des effets de l'évolution des systèmes de transport sur l'activité commerciale.

Enfin, plus fondamentalement sans doute, le désintérêt (le discrédit !) pour l'évaluation doit s'analyser en France - au moins pour le secteur des transports urbains - par l'extrême vigueur de l'idéologie du service public. L'Etat assume la charge de dire l'intérêt général, au nom de la Nation et au-delà des intérêts particuliers. Il dispose pour ce faire d'une légitimité politique et sociale, que vient renforcer un appareillage méthodologique complexe, le calcul économique. Ce dernier trouve ses racines en France dès le XVIIIème siècle, les ingénieurs du Corps des Ponts et Chaussées et du Corps des Mines participant de façon décisive à son perfectionnement.

La sophistication de l'évaluation a priori oblitère alors l'intérêt même de l'évaluation a posteriori, aux yeux du technicien comme du politique. Evaluer a posteriori, n'est-ce pas avant tout mettre en doute le bien-fondé du calcul économique et mettre en cause la "compétence" (technique et politique) de la puissance publique à décider ?

Il est à cet égard révélateur de constater la pratique différentielle de la LOTI (Loi d'Orientation des Transports Intérieurs de 1982). Si les raffinements de l'évaluation a priori ont pu être formalisés (ajout de la méthode des effets, passage à une démarche de type multicritère), la notion de bilan introduite par la loi semble attendre sa concrétisation.

CONCLUSION

Pour autant, le mouvement d'acculturation de la société française à la notion d'évaluation est réel.

Des sociologues renommés s'en font les chantres. Publications et colloques en rendent compte. Les pratiques en vigueur aux Etats-Unis, au Japon et en Allemagne fédérale font figure d'exemples à suivre.

La décentralisation et le retour de l'idéologie libérale (sur fond de crise du service public) militent dans le même sens.

Encore faudra-t-il, cependant, que l'on ne passe pas un peu trop vite de l'Etat au marché comme régulateur exclusif de l'économie des services publics, pour que l'évaluation trouve sa place. Encore ne s'agira-t-il pour l'essentiel que d'évaluation pragmatique, tant il est vrai que l'analyse du changement social s'accommode mal - paradoxalement - des temps de crise.

BIBLIOGRAPHIE

- Les plans de circulation. Evolution d'une procédure technique (rapport de recherche IRT, octobre 1979, Bruno FAIVRE D'ARCIER, Jean-Marc OFFNER, Alain BIEBER.
- Etudes de suivi des ouvertures des métros de Lyon et Marseille, principaux résultats, CETUR, novembre 1979.
- Etudes de suivi et processus de décision, journée du GRECO-CNRS "Transport et Espace", I.R.T., 1980.
- Régulations politiques et contradictions territoriales. Les politiques locales de transport des agglomérations lilloise et grenobloise. 1972-1978, Jean-Claude PRADEILLES, Institut d'URBANISME DE Grenoble, 1981.
- Development of monitoring methods in some French cities (Colloque de Chichester, Transport and Road Research Laboratory, S.R. 689, 1982), Alain BIEBER, Jean-Marc OFFNER, Alain TARRIUS.
- Etudes et décisions. La ligne C du métro lyonnais, (rapport de recherche I.R.T., 1983), Jean-Marc OFFNER et al.
- L'évaluation des politiques publiques, Jean-Pierre Nioche et Robert Poincard (éd.), éd. Economica, 1984.
- "L'analyse des politiques publiques", Jean-Claude Thoenig, in Traité de science politique, M. Grawitz et J. Leca, P.U.F., 1985.
- Aspects méthodologiques des études de suivi. Application aux métros lyonnais et lillois. (rapport de recherche I.R.T., 1985), Jean-Marc OFFNER.
- Processus de décision et rôle de l'évaluation, journée du GRECO-CNRS "Transport et Espace", INRETS, 1985.
- Les grands projets de transport. Langages de l'évaluation, discours de la décision (synthèse INRETS, 1987), collectif.
- Intervention publique et transports de voyageurs, Jean-Loup MADRE, éd. Paradigme, Caen, 1987.
- L'expérience des Plans de Déplacements Urbains (1983-1986), Pierre Lassave, CETUR, 1987.
- "L'évaluation au service de la planification. Propositions pour une transformation de la conduite du changement social", Michel Conan et Barbara Allen, Urbanisme, n° 218, mars 1987.
- Evaluation de l'action des pouvoirs publics, Eric Monnier, éd. Economica, 1987.
- Etat modeste, Etat moderne, Michel Crozier, éd. Fayard, 1987.