

Barker, Geraldine; Beardsley, Grace; Parsons, Annie

Working Paper

Les investissements dans le secteur des transports: L'évaluation de l'optimisation des ressources par l'Office national d'audit

International Transport Forum Discussion Paper, No. 2014-12

Provided in Cooperation with:

International Transport Forum (ITF), OECD

Suggested Citation: Barker, Geraldine; Beardsley, Grace; Parsons, Annie (2014) : Les investissements dans le secteur des transports: L'évaluation de l'optimisation des ressources par l'Office national d'audit, International Transport Forum Discussion Paper, No. 2014-12, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), International Transport Forum, Paris

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/109186>

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.

Les investissements dans le secteur des transports : l'évaluation de l'optimisation des ressources par l'Office national d'audit

12

Document de référence
2014 • 12

**Geraldine Barker,
Grace Beardsley, Annie Parsons**
The National Audit Office, Londres,
Royaume-Uni

Les investissements dans le secteur des transports : l'évaluation de l'optimisation des ressources par l'Office national d'audit

Document de référence n° 2014-12

Préparé pour la Table Ronde :
L'Évaluation ex post des investissements et interventions publiques dans les transports

(15-16 septembre 2014, OCDE, Paris)

**Geraldine BARKER,
Grace BEARDSLEY, Annie PARSONS¹**

Office national d'Audit
Londres
Royaume-Uni

Août 2014

¹ Les auteurs accueillent les conseils et les commentaires avec gratitude. Ils peuvent être contactés aux adresses suivantes : Geraldine.Barker@nao.gsi.gov.uk, Grace.Beardsley@nao.gsi.gov.uk et Annie.Parsons@nao.gsi.gov.uk

FORUM INTERNATIONAL DES TRANSPORTS

Le Forum International des Transports, lié à l'OCDE, est une organisation intergouvernementale comprenant 54 pays membres. Le Forum mène une analyse politique stratégique dans le domaine des transports avec l'ambition d'aider à façonner l'agenda politique mondial des transports, et de veiller à ce qu'il contribue à la croissance économique, la protection de l'environnement, la cohésion sociale et la préservation de la vie humaine et du bien-être. Le Forum International des Transports organise un sommet ministériel annuel avec des décideurs du monde des affaires, des représentants clés de la société civile ainsi que des chercheurs éminents.

Le Forum International des Transports a été créé par une Déclaration du Conseil des Ministres de la CEMT (Conférence Européenne des Ministres des Transports) lors de la session ministérielle de mai 2006. Il est établi sur la base juridique du Protocole de la CEMT signé à Bruxelles le 17 octobre 1953 ainsi que des instruments juridiques appropriés de l'OCDE.

Les pays membres du Forum sont les suivants : Albanie, Allemagne, Arménie, Australie, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chili, République populaire de Chine, Corée, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Ex-République yougoslave de Macédoine, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Inde, Irlande, Islande, Italie, Japon, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Mexique, République de Moldova, Monténégro, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine.

Le Centre de Recherche du Forum International des Transports recueille des statistiques et mène des programmes coopératifs de recherche couvrant tous les modes de transport. Ses résultats sont largement disséminés et aident la formulation des politiques dans les pays membres et apportent également des contributions au sommet annuel.

Documents de référence

La série des documents de référence du Forum International des Transports rend les recherches menées par le Centre 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 du FIT ne doivent pas être présentés comme exprimant les vues officielles du FIT ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Les documents de référence exposent des résultats préliminaires ou des travaux de recherche en cours menés par l'auteur/les auteurs et sont publiés pour stimuler le débat sur un large éventail de questions sur lesquelles le FIT travaille. Les commentaires sur les documents de référence sont bienvenus et peuvent être adressés à : Forum International des Transports/OCDE, 2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

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

Les documents de référence peuvent être téléchargés à l'adresse suivante : www.internationaltransportforum.org/jtrc/DiscussionPapers/jtrcpapers.html

Le site Web du Forum International des Transports est : www.internationaltransportforum.org

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Table des Matières

Résumé.....	4
1. Le rôle de l'Office national d'Audit.....	6
2. L'évaluation de l'optimisation des ressources : notre méthode	8
3. Difficultés.....	9
4. Nos recommandations d'amélioration	14
Annexe 1 : Études récemment effectuées par le NAO sur l'optimisation des ressources dans les transports	17
Annexe 2 : Cadre d'analyse pour l'évaluation de l'optimisation des ressources.....	18
Bibliographie.....	24

Résumé

L'Office national d'audit du Royaume-Uni (UK National Audit Office, NAO) contrôle la dépense publique au nom du Parlement ; ce faisant, il contribue à ce que les administrations publiques rendent compte de leur action devant l'institution parlementaire et à ce que les organismes publics améliorent leurs résultats et leurs services. Chaque année, nous publions environ 60 études concernant l'optimisation des ressources dans de nombreux domaines d'action de la puissance publique, dont trois concernent généralement les questions relatives aux transports. Nos rapports examinent la manière dont les projets, programmes et initiatives des pouvoirs publics ont été mis en œuvre et contiennent des recommandations visant à l'améliorer.

Les travaux que nous conduisons en matière d'optimisation des ressources ne se limitent pas aux seules évaluations *a posteriori* telles qu'on les entend habituellement, c'est-à-dire l'évaluation de programmes qui sont déjà opérationnels depuis quelques temps. Nous effectuons souvent des évaluations avant même l'achèvement du projet, compte tenu du fait que les investissements dans le secteur des transports se réalisent généralement à long terme et que notre mandat porte sur la responsabilisation des acteurs publics. Dans certains cas, notamment pour les plus gros investissements en infrastructures, il est utile de produire une série de rapports sur l'optimisation des ressources au fil de l'exécution du programme. Ces rapports sont généralement consacrés à la manière dont le programme est mis en œuvre lors des phases de planification, de passage de marché et de construction des projets d'infrastructure.

Nous avons jugé utile de commenter l'incapacité du Ministère des transports (« le Ministère ») à conduire des évaluations *a posteriori* complètes des projets de transports que nous avons examinés. Les évaluations *a posteriori* jouent un rôle important pour éclairer et nourrir les prises de décision concernant les projets actuels et à venir. Compte tenu des longs délais de préparation que ces programmes et projets nécessitent avant de produire les avantages escomptés, les évaluations *a posteriori* doivent constituer une composante à part entière d'un programme plus général d'évaluation qui couvre toute la durée de vie de chaque programme.

Nos travaux poursuivent trois objectifs principaux :

- produire des preuves et des analyses solides afin d'en tirer des conclusions fiables pour savoir si l'emploi de la ressource publique a été optimisé ;
- traiter les questions dont les contribuables et leurs représentants élus estiment que cette évaluation doit tenir compte ;
- tirer les enseignements nécessaires pour les programmes à venir, tant dans le secteur des transports que dans d'autres domaines de l'action publique.

Le premier et le troisième de ces objectifs – la nécessité de produire des preuves solides et le souhait d'apprendre pour l'avenir – sont évidemment similaires à ceux que poursuivent des évaluations *a posteriori* plus « classiques ».

Nous fondons notre travail sur une approche type que nous appliquons à tout une série d'activités et de services de l'administration centrale. Tous nos travaux d'évaluation de l'optimisation des ressources se conforment au cadre d'analyse présenté à l'Annexe 2 du présent document. Les équipes chargées de conduire les audits utilisent ce cadre comme point de départ et comme base à partir de laquelle elles élaborent leurs

propres méthodes au cas par cas. Fortes de leur expérience, elles adaptent avec discernement l'application du cadre en fonction de leur domaine d'intervention. Le cadre d'analyse permet d'examiner l'économie, l'efficacité et l'efficacé avec lesquelles les ressources sont employées. Nous tenons également compte d'autres facteurs comme l'emploi optimal des ressources et le caractère raisonnable des principales décisions au moment où elles ont été prises.

Le présent document porte en priorité sur quatre des défis principaux et récurrents auxquels nous nous heurtons lors de la conduite de nos travaux sur l'optimisation des ressources dans le secteur des transports :

- **Choisir le ou les points d'un programme à évaluer.** Il faut trouver un juste équilibre entre plusieurs facteurs : tout programme doit bénéficier de délais suffisants pour être mis en œuvre, mais les acteurs concernés souhaitent disposer d'évaluations dans les meilleurs délais, évaluations dont il faut par ailleurs définir la portée de telle sorte que les recommandations qu'elles contiennent puissent avoir un impact sur les programmes en question.
- **Évaluer les incidences qu'ont les investissements dans le secteur des transports sur l'ensemble de l'économie.** Lorsqu'un projet d'infrastructure de transports est jugé nécessaire en raison des effets qu'il peut produire sur l'ensemble de l'économie, les décideurs et les responsables chargés de l'évaluation du projet en question ont peine à quantifier ces effets. Ces derniers temps, pourtant, les évaluations *a posteriori* complètes suscitent un regain d'intérêt, notamment pour ce qui concerne les effets sur la croissance et sur la revitalisation économique, ainsi que l'emploi qui est fait des enseignements tirés pour améliorer les méthodes de planification et de mise en œuvre des programmes futurs. Le Ministère des transports, par exemple, a publié une stratégie d'évaluation et un programme d'évaluation et de suivi.
- **Recueillir et analyser les données et les informations.** Nos prérogatives réglementaires nous ouvrent certes un accès sans équivalent aux données et aux preuves documentaires, mais nous éprouvons nous aussi des difficultés à estimer la réussite d'un programme lorsque les données et les informations sont lacunaires. Nous fournissons ci-après un exemple de la manière dont nous avons utilisé les données disponibles pour tester et valider les décisions prises ;
- **Évaluer l'impact de l'action publique lorsque d'autres facteurs interviennent.** Les organes de réglementation du secteur des transports, par exemple, ont un impact sur le nombre d'accidents de la route par leur action en matière de contrôle des normes de sécurité des véhicules, mais la sécurité routière dépend également de la météorologie et de la santé des automobilistes, entre autres facteurs.

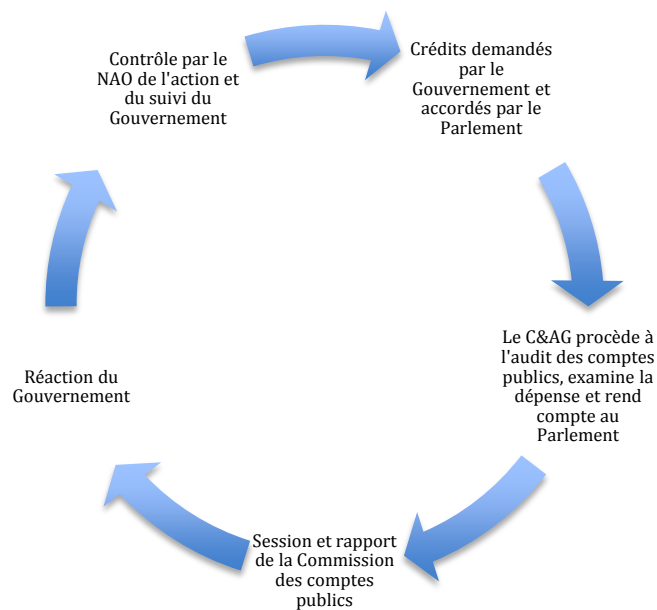
Si l'essentiel de la présente analyse porte sur l'examen des grands programmes d'infrastructures, nous faisons également référence à d'autres cas d'intervention d'organismes publics dans le secteur des transports. Pour évaluer ces activités, nous avons eu recours à des techniques de calcul des coûts et des avantages pour déterminer si l'intervention publique se caractérisait ou non par l'optimisation des ressources.

Nos rapports sur l'optimisation des ressources contiennent des recommandations formulées à l'intention de l'organisme ayant fait l'objet de l'audit. Ces recommandations sont plus ou moins mises en œuvre selon les cas. De ce fait, certaines d'entre elles doivent souvent être réitérées, en matière de solidité des données de base et de qualité de la gestion des risques, notamment. Pour y remédier, nous tâchons d'adopter une méthode de suivi systématique de nos recommandations afin que le Ministère et les différentes agences qui en dépendent accordent une plus grande attention aux questions soulevées et, à terme, qu'ils améliorent leurs résultats.

1. Le rôle de l'Office national d'audit

L'Office national d'audit inscrit ses travaux dans le cadre du processus de contrôle de l'utilisation des crédits accordés par le Parlement britannique (Schéma n° 1).

Schéma n° 1 : Le processus de contrôle de la dépense publique



Source : Office national d'audit.

L'Office national d'audit est dirigé par le Contrôleur et auditeur général (C&AG), qui est habilité à conduire des audits financiers des comptes publics et des audits d'optimisation des ressources. Chaque année, nous produisons environ 60 rapports d'optimisation des ressources portant sur toute une série de domaines de l'action publique. Chacun de ces rapports sert à :

- examiner l'économie, l'efficacité et l'efficacé qui ont caractérisé l'usage par les ministères et d'autres organes publics des fonds qui leur étaient alloués.
- estimer si les ressources ont produit leur meilleur rendement ;
- formuler des recommandations visant à améliorer leur emploi.

La plupart des rapports sur l'optimisation des ressources sont soumis à la Commission des comptes publics (« la Commission ») du Parlement. La Commission s'appuie sur ces rapports pour auditionner les représentants de l'exécutif responsables des résultats constatés dans nos rapports. Elle publie ensuite ses propres rapports en y intégrant des recommandations auquel l'exécutif est tenu de se conformer.

Chaque année, environ trois rapports du NAO portent sur des questions liées aux transports (cf. Annexe 1). Lorsque les projets et activités en matière de transports sont directement financés par le Ministère des transports (« le Ministère »), nous disposons de moyens d'information sans équivalent pour conduire des audits en matière d'optimisation des ressources. Nous examinons aussi les projets que le Ministère met en œuvre par l'intermédiaire des collectivités locales et d'autres partenaires du secteur privé et du secteur tertiaire. Nos audits portent sur une série de projets et de domaines de dépenses que nous retenons en fonction de plusieurs critères, notamment leur valeur financière, leur importance stratégique, leur niveau de risque et leur actualité. Ces dernières années, nos travaux ont notamment porté sur les domaines suivants :

- **De grands investissements dans les infrastructures ferroviaires**, y compris la construction et la vente de la ligne à grande vitesse entre Londres et le Tunnel sous la Manche (« High Speed 1 »), ainsi que la mise au point du programme visant à construire une ligne à grande vitesse entre Londres et le nord de l'Angleterre (« High Speed 2 ») ;
- **Les principaux marchés publics**, comme l'achat de nouveaux trains pour les liaisons intercités et le service « Thameslink » dans le Grand Londres ;
- **Certaines activités opérationnelles** du Ministère et des agences qui sont placées sous sa tutelle, comme l'inspection de poids lourds par la *Vehicle and Operator Services Agency*, par exemple ;
- **Certaines interventions du Ministère**, comme sa décision prise en 2009 de mettre fin à la franchise privée du service ferroviaire East Coast Mainline pour la transférer à un opérateur public ;
- **Permettre l'amélioration du réseau de transport à l'échelle locale**, par exemple l'entretien des routes par l'Agence des autoroutes et les autorités locales.

Les rapports que nous rédigeons ne sont pas à proprement parler des évaluations *a posteriori* des programmes du Ministère puisque celles-ci portent sur des programmes déjà pleinement mis en œuvre (Campbell and Rozsnyai, 2002). Nous examinons plutôt les grands investissements avant même qu'ils soient pleinement exécutés et qu'ils portent tous leurs fruits, en privilégiant les phases de planification, de passation de marché et de construction. Cela s'explique en partie par la demande de notre public – le Parlement et le contribuable – qui consiste à exiger des ministères qu'ils rendent compte de la manière dont ils emploient la ressource publique, et ce à un stade suffisamment précoce du programme afin d'en influencer la suite, mais aussi par notre objectif de contribuer à améliorer les résultats et la qualité des prestations. Cela s'explique également par l'ampleur et la durée des programmes que nous évaluons, dont la mise en œuvre est précédée de plusieurs années de préparation. Parmi nos travaux récents, c'est notre troisième rapport sur la liaison ferroviaire du Tunnel sous la Manche, dite High Speed 1, publié en mars 2012, qui s'apparente le plus à une évaluation *a posteriori* classique d'investissements dans les transports. Il comprend une refonte de l'argumentaire commercial d'origine à l'appui des données disponibles. Nous avons aussi formulé des observations détaillées sur le calendrier et le coût d'achèvement des travaux, et sur la réalisation des objectifs en matière de demande des usagers.

Il arrive si nécessaire que nos rapports contiennent des observations sur le degré auquel le Ministère a évalué ses programmes de transport. De manière générale, nous avons constaté un manque d'évaluation *a posteriori*. Ainsi, l'examen des financements accordés par le Ministère aux grands programmes d'investissement des pouvoirs locaux a révélé qu'il n'a pas contrôlé l'obligation faite aux autorités concernées d'évaluer leurs programmes, et qu'il n'avait reçu de rapports d'évaluation que pour deux des sept projets qui en appelaient un. Ces derniers temps, le Ministère a pris des mesures plus positives. En mars 2013, il a élaboré une stratégie de suivi et d'évaluation puis, en octobre de la même année, un document détaillant son programme d'évaluation et de suivi qu'il mettra à jour chaque année.

2. L'évaluation de l'optimisation des ressources : notre méthode

Notre méthode se fonde sur un impératif principal : constater si, oui ou non, les ressources ont été optimisées. Au début de chaque nouveau travail d'évaluation, notre cadre d'analyse (présenté ci-après et reproduit à l'Annexe 2) nous aide à définir cette notion d'optimisation des ressources ainsi que la manière dont nous devons l'évaluer. C'est ainsi que nous parvenons dans le rapport public à une conclusion définitive sur l'optimisation des ressources.

Le cadre d'analyse comporte trois éléments :

- définir le champ précis de l'analyse ;²
- déterminer ce qui constituerait de bonnes performances tout en tenant compte des circonstances qui pourraient limiter les résultats envisageables ;
- évaluer les résultats concrets en regard de ce qui est « acceptable » pour en tirer des conclusions et formuler des recommandations.

Ce cadre s'appuie sur trois méthodes traditionnelles d'évaluation de l'optimisation des ressources qui portent sur les points suivants :

- **l'économie** qui caractérise l'emploi des ressources ;
- **l'efficience** qui caractérise le lien entre la production de biens, de services ou d'autres résultats et les ressources employées pour ce faire ;
- **l'efficacité**, c'est-à-dire le rapport entre les résultats escomptés et les résultats constatés des projets, des programmes et des services.

Les conclusions sur l'optimisation des ressources qui sont formulées dans tous nos rapports reflètent l'opinion du C&AG sur la manière dont les ressources ont été employées pour réaliser tel et tel objectif particulier. Elles s'appuient généralement sur une évaluation comparative comme une analyse coûts-avantages, qui nous permet d'évaluer les avantages nets d'un programme grâce à une analyse contradictoire et d'évaluer les modèles de bonnes pratiques. Il arrive que les informations disponibles soient insuffisantes pour pouvoir formuler une conclusion sur l'optimisation des ressources. Nous estimons alors dans quelle mesure l'organe d'audit est en faute, ou si le contexte dans lequel il travaille se caractérise par la quantité limitée de données disponibles.

² Nous pouvons décider d'examiner les objectifs et le bien-fondé du programme, ainsi que son état d'avancement (délais et budget) et, au-delà, si les risques associés à la mise en œuvre de l'étape suivante du programme sont correctement pris en compte. Il s'agit notamment de constater si le Ministère recueille les informations et détermine les données de base qui lui permettront à l'avenir de conduire des évaluations *a posteriori*.

Difficultés

En matière d'investissements et de projets de transports, il existe un certain nombre de questions spécifiques qui sont autant d'obstacles à la conduite d'évaluations de l'optimisation des ressources, et qui sont aussi susceptibles d'entraver la conduite d'évaluations *a posteriori*. Nous les examinons ci-dessous en faisant référence à des exemples concrets tirés de nos rapports. Les questions et les exemples abordés couvrent les points suivants :

- Déterminer le moment opportun pour évaluer l'optimisation des ressources d'un programme
 - *Ministère des transports : Achèvement et vente de High Speed 1*
 - *Ministère des transports : High Speed 2*
- Évaluer les éventuels impacts économiques à grande échelle
 - *Ministère des transports : Achèvement et vente de High Speed 1*
- Procéder à une évaluation lorsque les données et les preuves documentaires sont lacunaires
 - *Ministère des transports : la Franchise de la Ligne ferroviaire Intercités de la Côte Est (InterCity East Coast Passenger Rail Franchise)*
- Évaluer l'impact d'une intervention lorsque d'autres facteurs et agences sont impliqués
 - *Vehicle and Operator Services Agency : Contrôle de la réglementation applicable aux véhicules commerciaux*

A. Déterminer le moment opportun pour évaluer l'optimisation des ressources d'un programme

La construction et la mise en service des grandes d'infrastructures de transports est un long processus. Le service Crossrail, par exemple, actuellement en construction pour relier l'est et l'ouest de la ville de Londres, n'entrera pleinement en service qu'en 2019, soit dix ans après le début des travaux en 2009. La phase 1 de High Speed 2, une nouvelle liaison ferroviaire entre Londres et le nord de l'Angleterre, devrait être opérationnelle en 2026, soit quelque 14 ans après que le Ministère a décidé de lancer le projet. Il est bien normal de vouloir s'assurer que la dépense engagée pourra porter ses fruits dès lors qu'elle concerne des montants très élevés. Crossrail coûtera 14,8 milliards GBP, tandis que High Speed 2 en coûtera 42,6 milliards environ³. Nos principaux partenaires ont besoin d'informations pour éclairer les décisions prises concernant d'autres projets et sont généralement réticents à attendre la publication d'une évaluation *a posteriori* complète (ce qui peut prendre plusieurs années).

Pour nous, toute la difficulté consiste à déterminer à quel stade l'évaluation du NAO est la plus utile. Nous avons résolu d'examiner les programmes les plus importants du Ministère lors des étapes essentielles que sont le lancement, le développement et la mise en service. Le Ministère pourra ainsi traiter les risques et les problèmes que nous avons constatés à un stade antérieur. Cette question est analysée en détail dans la Partie III du présent document. C'est ainsi que nous avons évalué le projet High Speed 1 dès 2001, en concentrant notre analyse sur le financement du projet. Nous avons remis l'ouvrage sur le métier en 2005, cette fois-ci en examinant l'état d'avancement du chantier et les estimations révisées en termes de financements publics, puis à nouveau en 2012 afin de rendre compte de l'achèvement du programme et de la vente à la société d'exploitation, High Speed One Limited.

³ Ce montant de 42,6 milliards GBP correspond au coût cumulé des Phases 1 et 2 de High Speed 2.

C'est une méthode semblable que nous avons adoptée pour High Speed 2, le programme visant à établir une liaison ferroviaire à grande vitesse entre Londres, les West Midlands, Manchester et Leeds. Le Ministère des transports a pris la décision de mettre en œuvre la Phase 1 du programme en janvier 2012, et la ligne est censée être opérationnelle à partir de 2026. Dans notre premier rapport publié en mai 2013, nous avons examiné les mesures prises par le Ministère pour établir les bases d'une mise en œuvre réussie, et particulièrement les points suivants :

- l'argumentation du Ministère en faveur de la construction d'une ligne à grande vitesse ;
- l'estimation par le Ministère du coût de la Phase 1 du programme, c'est-à-dire la liaison entre Londres et les West Midlands, et son évaluation du caractère financièrement abordable du programme ;
- la manière dont le Ministère a conçu le programme.

Nous avons évalué les performances du Ministère au regard des principaux facteurs de succès recensés dans notre *Guide du lancement de projets réussis (Guide to Initiating Successful Projects)*, qui se fonde sur une expérience acquise au fil d'une quarantaine de grands projets publics. Nous avons notamment analysé les questions suivantes :

- Le programme s'appuyait-il sur une logique et des objectifs clairs ? Nous en avons conclu que le Ministère avait échoué à présenter une argumentation stratégique convaincante en faveur du rail à grande vitesse ;
- Le budget du programme était-il crédible et abordable ? Nous en avons conclu que les estimations de coûts n'en étaient qu'à un stade préliminaire et que le caractère abordable du projet n'était pas garanti.
- Les plans de mise en œuvre du programme étaient-ils faisables et réalistes ? Nous en avons conclu que le calendrier de planification de la Phase 1 concernant la liaison entre Londres et les West Midlands posait problème.
- Le rôle des différents partenaires et le mécanisme de gouvernance étaient-ils clairement établis ? Nous en avons conclu que la gestion du programme présentait des faiblesses et que le Ministère prenait des mesures pour y remédier.

Au cours de la phase de construction d'un projet, nous examinons généralement les grands programmes au terme de l'une de leurs principales étapes pour analyser de manière approfondie les questions telles que le respect des délais et du budget, ou encore la gestion efficace des risques qui pèsent sur la mise en œuvre du projet. Nos derniers rapports sur Thameslink et Crossrail illustrent cette démarche.

Même lorsqu'un projet est achevé et opérationnel, il nous reste à déterminer à quel moment conduire une évaluation finale – et, par nature, *a posteriori* – car il peut s'écouler plusieurs années avant que le projet ne produise tous ses bénéfices. Toutefois, l'expérience montre que certaines des informations dont nous avons besoin pour conduire cette évaluation – notamment l'estimation des coûts – sont généralement disponibles peu de temps après l'achèvement du projet.

Le rapport que nous avons consacré en mars 2012 à l'achèvement et à la vente de High Speed 1 contient une analyse coûts-avantages pour laquelle nous avons réévalué les avantages du projet en matière de coût et de temps de trajet. Cette analyse nous a permis de recenser les avantages dont bénéficieront les contribuables et les coûts qui leur incomberont. Nous en sommes arrivés à la conclusion suivante, qui illustre toute la difficulté qu'il y a à juger de l'optimisation des ressources à ce stade du projet :

Lorsqu'il évalue la capacité d'un projet à fournir un rendement optimal, le Ministère tient compte de tout une série de conséquences que le projet en question est susceptible d'entraîner, dont certaines sont quantifiables tandis que d'autres doivent faire l'objet d'un examen plutôt qualitatif.

L'argumentaire commercial d'origine, élaboré en 1998, se fondait sur les avantages qu'en tireraient les usagers, qu'il s'agisse de la réduction des temps de trajet ou de l'augmentation de la capacité des trains, ainsi que sur les avantages liés à la revitalisation économique. Les données disponibles ne nous permettent que d'estimer que la valeur de la réduction des temps de trajet sur une période de 60 ans, jusqu'en 2070, s'élèverait à 7 000 millions GBP. Or, selon nos estimations, le coût net pour le contribuable serait de 10 200 millions GBP. Sur la base de ces calculs, il n'est donc pas possible de conclure que les ressources consacrées à ce projet ont été optimisées. Si l'on inclut d'autres effets du projet, dont certains ne sont pas quantifiables, il faut se rendre à l'évidence : une telle conclusion est inenvisageable. Pour aboutir au ratio coûts-avantages de 1,5 à 1 qui avait été estimé en 1998, le Ministère devrait pouvoir faire la preuve que ces avantages atteindront un montant d'au moins 8 300 millions GBP, soit une contribution plus élevée que les prévisions initiales.

Lors de la publication de notre rapport en mars 2012, le Ministère mettait au point un plan pour évaluer le projet High Speed 1. Selon lui, une solide évaluation des avantages de la ligne à grande vitesse en termes de transport ne pourrait être effectuée qu'après le mois de décembre 2012, soit trois ans après le lancement des services ferroviaires intérieurs à grande vitesse. Il s'appuyait sur les directives classiques de prévision de la demande sectorielle, selon lesquelles l'évolution attendue de la demande ne s'achève que trois ans après une modification substantielle du service, l'essentiel de cette évolution ayant lieu au cours de la première année. Néanmoins, nous avons estimé – et indiqué – que le Ministère aurait déjà dû disposer d'un plan d'évaluation pour recenser les données qu'il devait recueillir et analyser afin de mesurer les avantages du projet. Il est vrai qu'il a entamé des travaux pour déterminer la méthode qu'il emploiera afin d'évaluer les impacts macro-économiques et les avantages liés à la revitalisation, et afin d'établir un scénario contradictoire. Nous avons néanmoins estimé qu'il risquait de ne pas être en mesure de quantifier l'impact du projet de manière fiable, car il ne pouvait pas faire la preuve qu'il avait recueilli les informations nécessaires pour ce faire. Le Ministère est actuellement en train d'évaluer le projet, le rapport d'évaluation étant attendu en 2014.

B. Constaté les éventuels effets sur l'ensemble de l'économie

L'un des problèmes liés aux évaluations *a priori* et *a posteriori* des projets d'infrastructures de transports tient à la quantification de leurs effets sur l'ensemble de l'économie. Le programme High Speed 1 en est un exemple notoire. Les principaux avantages du projet recensés par le Ministère en 1998 concernaient les usagers : réduction des temps de trajet, augmentation de la capacité des trains et avantages liés à la revitalisation. Le Ministère a choisi de faire passer la ligne ferroviaire à travers l'est de Londres pour favoriser la revitalisation économique. A l'époque, il était inhabituel que les projets de transports publics accordent une valeur monétaire à la revitalisation, car le Ministère n'avait pas encore convenu d'une méthode de calcul de tels avantages. Pour d'autres projets comme Thameslink, Crossrail et High Speed 2, le Ministère a choisi de fonder le calcul initial du ratio coûts-avantages sur les avantages en matière de transports puis, dans un deuxième temps, de calculer un autre ratio coûts-avantages en tenant compte de l'évaluation des effets sur l'ensemble de l'économie. Dans le cas du projet High Speed 1, il a établi la valeur des avantages escomptés en termes de revitalisation en fonction des 50 000 emplois que, selon ses calculs initiaux, la ligne créerait sur les sites proches des trois gares internationales, et du montant que le Gouvernement était prêt à consacrer à la création de ces emplois par d'autres moyens.

Lorsque nous avons analysé le projet en 2012, nous avons constaté que London and Continental Railways (qui a exécuté le projet) avait commandé une analyse des chantiers autorisés sur les trois sites concernés et

estimé qu'ils susciteraient la création de 70 000 emplois. Le Ministère devait encore évaluer les avantages liés à la revitalisation économique et nous avait indiqué qu'il s'en chargerait après les Jeux olympiques de 2012, lorsque le plan de reconversion du parc olympique serait mis en œuvre. En effet, la ligne à grande vitesse passe par la gare de Stratford, où les Jeux ont eu lieu. Conformément à ses directives en matière d'analyse des transports, le Ministère devait notamment déterminer l'impact du projet sur le taux de chômage dans les zones desservies par la ligne à grande vitesse afin de quantifier les avantages liés à la revitalisation économique. Le Ministère nous a indiqué qu'il est bien plus difficile de repérer ce type particulier d'impact que l'impact sur les avantages en termes de transport, pour lesquels il recueille déjà des données ; une étude spécifique serait donc nécessaire, selon lui, pour évaluer les effets du projet sur l'ensemble de l'économie et ses avantages en termes de revitalisation économique.

Comme l'ont montré les paragraphes 26 et 27 ci-dessus, nous n'avons pas essayé de quantifier ces impacts économiques d'ensemble nous-mêmes ; nous avons préféré utiliser notre calcul révisé de l'analyse coûts-avantages pour donner une idée de l'ampleur des avantages requis afin que le projet puisse produire son meilleur rendement.

Il nous semble qu'au Royaume-Uni, les évaluations *a posteriori* suscitent un intérêt croissant, de même que le fait d'éclairer les décisions d'investissement grâce à des ratios coûts-avantages qui offrent une vision d'ensemble des avantages du projet. De ce point de vue, il est nécessaire d'avoir une connaissance précise des impacts économiques d'ensemble qu'entraînent les projets d'infrastructures, notamment dans le secteur des transports. Dans son rapport de juillet 2014 sur Crossrail, par exemple, la Commission des comptes publics recommande que le Ministère améliore sa connaissance des avantages économiques d'ensemble des projets d'infrastructures de transport et qu'il en tienne compte dans ses décisions d'investissement. Le Ministère a convenu avec la Commission qu'il devait consacrer davantage d'efforts à mieux connaître les avantages économiques d'ensemble, y compris l'évolution de l'utilisation des terres, dans la mesure où ils ne peuvent pas actuellement être inclus dans le calcul du ratio coûts-avantages.

Conduire une évaluation lorsque les données et les preuves documentaires sont lacunaires

La méthode utilisée et le sujet principal du rapport dépendent généralement de la disponibilité des données. Nous pouvons certes effectuer ou commander des études préalables mais, dans le secteur des transports, nous analysons généralement les ensembles de données dont disposent déjà le Ministère, les organismes de réglementation et d'autres acteurs tels que Network Rail, le gestionnaire des infrastructures ferroviaires. Les données dont ils disposent varient en complexité, en exhaustivité et en comparabilité ; nous organisons nos travaux en tenant compte de leur limites.

En 2011, nous avons publié un rapport dans lequel nous examinons la décision du Ministère de mettre un terme à la franchise InterCity East Coast, décision prise en réaction à la déclaration du National Express Group selon laquelle il cesserait d'apporter son concours financier au détenteur de la franchise, National Express East Coast. Nous voulions vérifier si la résiliation du contrat de franchise permettrait de mieux optimiser les ressources que la renégociation des termes du contrat avec National Express ou que la négociation d'un accord de résiliation à l'amiable. Le Ministère n'avait pas effectué cette analyse et estimait qu'un simple assouplissement des termes du contrat serait susceptible d'encourager les opérateurs d'autres franchises ferroviaires à rechercher des arrangements semblables, faisant ainsi peser sur le contribuable des coûts plus élevés. Le Ministère ne gérait pas ses données de manière à faciliter l'analyse des différentes options possibles, à savoir la renégociation des termes du contrat de franchise conclu avec l'opérateur, la négociation d'une résiliation à l'amiable et la résiliation pour inexécution du contrat. Nous avons donc rassemblé les données dont disposait le Ministère concernant les résultats financiers constatés et escomptés des opérateurs ferroviaires confrontés à des difficultés financières, et nous les avons ajustées afin d'en faire la

comparaison. En nous appuyant sur ces éléments tangibles, nous avons élaboré un modèle financier permettant de calculer les coûts potentiels que feraient peser sur les contribuables les trois options que le Ministère pouvait choisir. Cette analyse a contribué à établir la conclusion suivante : du point de vue de l'optimisation des ressources, la décision de mettre un terme à la franchise constituait pour le Ministère le meilleur moyen de protéger les contribuables en comparaison des autres options disponibles.

C. Évaluer l'impact d'une intervention lorsque d'autres facteurs et agences sont impliqués.

Il est parfois difficile de déterminer les résultats finaux des activités des agences publiques de transports que l'on évalue. Les facteurs contribuant à la sécurité routière, par exemple, sont nombreux. Certes, l'action de la Vehicle and Operator Services Agency (présentée ci-après) a un impact sur la sécurité routière, mais bien d'autres facteurs et acteurs entrent en jeu et entraînent eux aussi des effets sur le nombre d'accidents : l'évolution météorologique, les taux de croissance économique, la santé des automobilistes et leurs comportements.

En janvier 2010, nous avons publié un rapport dans lequel nous avons examiné les travaux de la Vehicle and Operator Services Agency (VOSA). Jusqu'à son remplacement par la Driver and Vehicle Standards Agency en avril 2014, la VOSA était l'agence exécutive du Ministère des transports chargée de veiller à ce que les poids lourds (Heavy Goods Vehicles, HGV) et les véhicules de services publics (Public Service Vehicles, PSV) soient en conformité avec tout une série de mesures réglementaires en matière de contrôle technique et de circulation routière, notamment l'entretien mécanique, les limites de poids et le nombre d'heures de travail effectuées par les chauffeurs. Nous voulions vérifier si les avantages produits par les activités de contrôle de l'Agence correspondaient aux coûts induits. Notre méthode a notamment consisté à effectuer le calcul coûts-avantages de ces activités de contrôle. Nous en avons conclu que les avantages sont susceptibles de dépasser les dépenses incombant à l'Agence, mais que les ressources pourraient encore être largement optimisées. Pour conduire cette évaluation, nous avons :

- estimé la part des véhicules présentant des défauts techniques dont l'Agence constate qu'elles peuvent provoquer des accidents ;
- utilisé ce calcul pour estimer le nombre d'accidents que les inspections de la VOSA ont permis d'éviter ;
- estimé l'avantage moyen lié au fait d'éviter un accident impliquant un poids lourd ;
- appliqué cette estimation au nombre d'accidents évités grâce aux activités de la VOSA afin d'estimer leur valeur pour l'économie.

Selon nos calculs, si les contrôles routiers effectués par l'Agence ont permis d'éviter 283 accidents, chacun d'entre eux entraînant un coût moyen de 143 529 GBP, alors ces contrôles auraient produit des avantages d'une valeur cumulée de 40,7 millions GBP. Ce montant est à comparer avec la dépense de 32,9 millions GBP que l'Agence a consacrée au contrôle des poids lourds en 2008-2009. Nous avons également conduit une analyse de sensibilité en modulant de plus ou moins 50 % le nombre d'accidents évités par l'Agence et la valeur des avantages liés à chaque accident évité. Ensuite, nous avons observé les effets que ces différentes combinaisons produisaient sur les avantages liés aux contrôles routiers. Il en est ressorti que ces contrôles peuvent produire des avantages d'un montant pouvant être compris entre 10 et 91 millions GBP. Dans 44 % des combinaisons utilisées, les avantages dépassaient les dépenses de l'Agence pour l'année 2008-2009.

Cette évaluation nous a permis de conclure que les avantages sont susceptibles de dépasser les dépenses de l'Agence, et les résultats obtenus ont été intégrés aux conclusions que nous avons formulées concernant l'optimisation des ressources consacrées aux activités de contrôle de la VOSA. La conclusion est la suivante :

l'Agence a obtenu des « résultats satisfaisants », mais d'autres points sont à souligner, par exemple la possibilité d'optimiser davantage les ressources en affinant les mécanismes utilisés – déploiement de personnel, choix des emplacements retenus pour effectuer les contrôles, coopération plus étroite avec le Ministère. En outre, cet exemple illustre combien, en formulant des conclusions en matière d'optimisation des ressources, il faut englober tout une série d'aspects distincts pour aboutir à un jugement d'ensemble. Les analyses coûts-avantages et les autres études d'ordre quantitatif jouent certes un rôle important, mais elles ne suffisent pas à rendre compte de l'ensemble de la situation.

3. Nos recommandations d'amélioration

Les évaluations que nous conduisons ne sont pas à proprement parler des évaluations *a posteriori*, mais nos rapports sur l'optimisation des ressources contiennent tout de même des recommandations à l'intention de l'organisme faisant l'objet de l'audit. Comme nous l'avons expliqué précédemment, la Commission des comptes publics s'appuie sur nos rapports pour procéder aux auditions lors desquelles elle interroge les agents publics concernés avant de publier son propre rapport. Celui-ci contient également des recommandations auxquelles le Ministère doit se conformer, et un résumé du suivi de ces recommandations est rendu public dans les procès-verbaux du Trésor (HM Treasury).

Les recommandations figurant dans ceux de nos rapports qui portent sur les grands projets d'infrastructures de transport concernent généralement les domaines répertoriés dans De Jong et al. (2013) :

- amélioration des méthodes d'estimation des coûts et des avantages ;
- mesures de gestion des risques ;
- renforcement de la responsabilisation ;
- clarification du champ et des objectifs du projet.

Voici plusieurs exemples illustrant la manière dont nous avons abordé ces thèmes :

Amélioration des méthodes d'estimation des coûts et des avantages : dans ce domaine, nos recommandations ont principalement porté sur les travaux du Ministère de sorte que son analyse coûts-avantages soit plus fiable et plus transparente.

Dans notre rapport de mars 2012 sur High Speed 1, nous recommandions que le Ministère veille à ce que ses prévisions de la demande – sur lesquelles s'appuie l'estimation des coûts et des avantages – fassent l'objet d'un examen très rigoureux et d'une analyse critique. Nous recommandions également qu'il évalue les avantages selon différents scénarios, qu'il effectue une analyse de sensibilité des principales hypothèses retenues et qu'il procède aux vérifications nécessaires afin de mesurer au plus près les besoins requis pour satisfaire la demande prévisionnelle. En novembre 2012, le Ministère indiquait dans le procès-verbal du Trésor qu'il apportait désormais une plus grande attention aux risques de baisse et qu'il effectuait généralement une analyse de sensibilité complète pour vérifier la fiabilité de son argumentaire dans plusieurs hypothèses différentes.

Notre rapport de mai 2013 sur High Speed 2 soulignait un certain nombre de difficultés liées au calcul du ratio coûts-avantages dans l'argumentaire économique, y compris des erreurs commises lors de calculs antérieurs, la nécessité de mettre à jour les données sur lesquelles se fondaient les principales hypothèses et l'insuffisance de l'analyse des effets de la tarification majorée sur les prévisions de la demande des passagers. L'argumentaire révisé en octobre 2013 abordait certaines de ces questions en mettant une partie des données à jour et en révisant les hypothèses retenues, par exemple en matière de gains de temps de trajet, mais aussi en estimant le ratio coûts-avantages sous forme d'écart et non plus de valeur fixe, afin de tenir explicitement compte de l'incertitude qui caractérise l'argumentaire économique.

Mesures de gestion des risques : Notre examen de l'échec de Metronet en 2009 a démontré combien la gestion des risques était importante. Metronet était une entreprise d'infrastructures privée qui était chargée de l'entretien et de la mise à jour de certaines portions du Métro de Londres (London Underground). Elle a été placée sous administration judiciaire en juillet 2007. Bien que Transport for London (TfL) se soit porté garant à hauteur de 95 % de l'emprunt réalisé par Metronet, le Ministère avait lui aussi donné aux investisseurs l'assurance informelle qu'il se porterait garant pour l'emprunt⁴. Lors de la faillite de Metronet, le Ministère fut contraint de verser une subvention de 1,7 million GBP pour aider le Métro de Londres à racheter la dette de Metronet – une somme qui, sans cette subvention, n'aurait pu être remboursée que sur toute la durée des contrats, soit 30 ans. Exposé à ce risque, le Ministère n'avait pas les moyens directs d'obtenir une quelconque assurance concernant la gestion qui en était faite.⁵ Nous avons donc recommandé que le Ministère recueille et analyse tout une série de données relatives aux finances et aux performances dont disposent les parties au contrat ou qui proviennent de sources indépendantes, qu'il exige du Métro de Londres et de TfL, en tant que clients contractants, qu'ils fournissent régulièrement des rapports sur les risques encourus, et qu'il examine dans quelle mesure l'organe compétent a conscience des principaux risques liés au projet, afin qu'il répertorie et analyse toute question relative à la gestion des risques auxquels il est lui-même exposé. La qualité du suivi des grands programmes par le Ministère demeure un problème et nous continuons de l'analyser. Notre récent rapport sur Crossrail, par exemple, contenait des observations favorables sur le suivi de ce programme par le Ministère et par Transport for London : il a mis en lumière l'emploi d'une méthode basée sur les probabilités pour prévoir la date de livraison et le coût final, et pour suivre et gérer les risques de manière à ce que les bailleurs et Crossrail Limited puissent déterminer dans quelles circonstances la livraison du projet présente des risques, et qu'ils puissent prendre des mesures pour les atténuer.

Renforcement de la responsabilisation : Dans notre rapport de décembre 2012 sur l'annulation de l'appel à candidatures pour la franchise concernant la liaison InterCity West Coast, nous avons constaté que les employés de l'équipe chargée du projet rendaient compte à différentes branches de l'organisation ; autrement dit, personne n'avait une vue générale du processus, qui aurait permis de déceler des tendances et des problèmes naissants. Nous avons recommandé que le Ministère désigne une personne assez expérimentée pour suivre toutes les transactions commerciales d'importance et tous les

⁴ Le Ministère accorde une subvention à TfL. Le Métro de Londres (London Underground) est une filiale de TfL.

⁵ Conformément à la loi sur l'autorité du Grand Londres (*Greater London Authority Act*) adoptée en 1999, la responsabilité de la stratégie et de l'investissement du Métro de Londres a été attribuée à TfL et au maire de Londres. Le Secrétaire d'Etat du Ministère ne peut que conseiller au maire de modifier la stratégie de transports de telle ou telle manière si elle entre en contradiction avec les politiques publiques nationales et si elle a des conséquences négatives à l'extérieur de Londres. DfT n'était pas partie au contrat et n'a eu aucune influence directe sur les résultats du projet.

grands projets ; l'intéressé devrait posséder les connaissances, les compétences et l'autorité suffisantes au sein du Ministère pour prendre les décisions nécessaires en cas de problème. Depuis, le Ministère a pris des mesures pour évaluer ses Propriétaires responsables expérimentés (Senior Responsible Owners, SRO) et veiller à ce qu'ils possèdent l'expérience et l'expertise suffisantes pour gérer les projets dont ils sont actuellement responsables. En outre, il a offert des formations aux SRO de sorte qu'ils aient pleinement conscience de l'ensemble des responsabilités qui leur sont attribuées.

Clarification du champ et des objectifs du projet : Comme l'a montré le paragraphe 23 ci-dessus, l'une des critiques que nous avons formulées à l'égard des premiers préparatifs du projet High Speed 2 concernait la faiblesse de l'argumentaire stratégique présenté par le Ministère en faveur du tracé retenu. Par la suite, la Commission des comptes publics a appelé le Ministère à publier les preuves détaillées démontrant pourquoi il estimait que High Speed 2 était la meilleure option pour augmenter la capacité du transport ferroviaire vers Londres, pour améliorer les liaisons entre villes régionales et pour rééquilibrer le tissu économique. Le Ministère s'est efforcé de traiter les problèmes soulevés par la Commission en octobre 2013, dans son argumentaire révisé en faveur du projet.

Ces recommandations ont été plus ou moins suivies selon les cas. Ces dernières années, nous avons tâché de résoudre ce problème en effectuant un suivi plus systématique de leur mise en œuvre. Comme on l'a précisé au paragraphe 39 ci-dessus, certaines questions telles que la fiabilité des données sur lesquelles se fondent les argumentaires des projets et la qualité de la gestion des risques sont des thèmes récurrents dans nos travaux. En nous y attelant de nouveau, nous espérons accroître l'attention que les organes faisant l'objet d'audits leur portent et, à terme, élever le niveau général des programmes. De surcroît, dans les cas où nous avons effectué des évaluations préliminaires des programmes, nous consacrons une partie des rapports ultérieurs à examiner si oui ou non les premières recommandations ont été suivies d'effet. Dans notre rapport final sur High Speed 1 publié en mai 2012, par exemple, nous avons observé que le Ministère n'avait pas encore réévalué les coûts et les avantages du projet depuis 2001, en dépit du fait qu'il s'y était engagé auprès de la Commission des comptes publics.

Annexe 1

Études récemment effectuées par le NAO sur l'optimisation des ressources dans les transports

Tous les rapports sont disponibles sur le site www.nao.org.uk:

- L'acquisition de nouveaux trains (« Procuring new trains », juillet 2014)
- L'entretien des infrastructures stratégiques : les routes (« Maintaining strategic infrastructure: roads », juin 2014)
- Crossrail (janvier 2014)
- Etat d'avancement du programme Thameslink (« Progress in delivering the Thameslink programme », juin 2013)
- High Speed 2 : examen des premiers programmes préparatoires (« High Speed 2: a review of early programme preparation », mai 2013)
- Les enseignements tirés de l'annulation de l'appel à candidatures pour la franchise InterCity West Coast (« Lessons from cancelling the InterCity West Coast franchise competition », décembre 2012)
- Le financement des transports locaux : aperçu général (« Funding for local transport: an overview », octobre 2012)
- L'achèvement et la vente du projet High Speed 1 (« The completion and sale of High Speed 1 », mars 2012)
- La réduction des coûts au Ministère des transports (« Reducing costs in the Department for Transport », décembre 2011)
- Les grands programmes d'investissement des pouvoirs locaux (« Local Authority Major Capital Schemes », mai 2011)
- Réglementer l'efficacité de Network Rail (« Regulating Network Rail's efficiency », avril 2011)
- La franchise concernant la liaison ferroviaire de passagers InterCity East Coast (« The Intercity East Coast passenger rail franchise », mars 2011)
- Passation du marché concernant le financement privé de la M25 (« Procurement of the M25 private finance contract », novembre 2010)
- Augmenter la capacité du transport ferroviaire de passagers (« Increasing passenger rail capacity », juin 2010)
- L'Agence des autoroutes : les contrats d'entretien des autoroutes (« Highways Agency: Contracting for Highways Maintenance », octobre 2009)
- Le Ministère des transports : la faillite de Metronet (« The Department for Transport: The failure of Metronet », juin 2009)

Annexe 2

Cadre d'analyse pour l'évaluation de l'optimisation des ressources

Le cadre présenté ci-dessous est une source de références essentielle que les auditeurs du NAO utilisent pour planifier leurs travaux sur l'optimisation des ressources et pour en déterminer l'ampleur. Il constitue un guide portant sur toutes les catégories de questions auxquelles il faut répondre pour établir des conclusions claires en matière d'optimisation des ressources dans les différents domaines d'intervention des pouvoirs publics. Par essence, ce cadre est large et sert de socle à l'élaboration des travaux de l'équipe d'auditeurs. Son application à tel ou tel sujet particulier doit dépendre de l'expérience et de l'appréciation professionnelle des auditeurs. Ni ce cadre ni aucun autre outil ne sauraient fournir de conclusions simples et « mécaniques » sur l'optimisation des ressources.

	NAO National Audit Office
<h2>Cadre d'analyse pour l'évaluation de l'optimisation des ressources</h2>	
<p>« L'optimisation des ressources consiste à faire le meilleur emploi possible des ressources afin d'atteindre les résultats escomptés ».</p> <p>L'objectif de nos travaux en matière d'optimisation des ressources consiste à estimer avec le plus de précision possible si les ressources consacrées au domaine d'action étudié ont produit leur meilleur rendement. Le présent cadre d'analyse est conçu pour aider les équipes concernées à y parvenir dans tous leurs travaux.</p> <p>Au stade de la planification, les équipes doivent suivre les Etapes A et B présentées en page 2. Une fois précisé le sujet du rapport, il est essentiel de définir à ce stade quels seront les comparateurs de performance qui seront utilisés pour chacun des éléments de l'étude. C'est indispensable non seulement pour asseoir le rapport sur une logique cohérente, mais aussi pour déterminer la manière dont la performance sera mesurée. En outre, cela nous oblige à porter un regard critique sur ce que nous jugeons possible. Notre définition de l'optimisation des ressources fait référence à l'emploi « optimal » des ressources – mais, en pratique, il est très difficile et même souvent impossible de définir et de garantir l'optimisation des ressources. C'est pourquoi nous encourageons les équipes à déterminer ce qu'est un résultat « satisfaisant », compte tenu des circonstances, pour chacun des objets de leur évaluation (à l'aide de la matrice de comparaison, page 4).</p> <p>Au cours de leurs enquêtes de terrain, les équipes recueilleront l'ensemble des données qui concernent l'objet de leur évaluation (Etape C), et observeront tous les processus en vigueur, ainsi que les produits et les résultats réalisés (Etape D). C'est ce stade du processus qui sert à repérer les domaines où les données sont lacunaires, à mettre les rapports de causalité à l'épreuve, mais aussi à étudier les conditions générales dans lesquelles le client agit et qui sont susceptibles de limiter l'ampleur des résultats (Etape E). Toutes ces questions ont une incidence considérable sur le type de conclusion qui devra être formulée le moment venu.</p> <p>Lorsqu'elles analysent les preuves documentaires, les équipes (Etape F) doivent utiliser les comparaisons de performance qu'elles ont précédemment établies, et mettre en regard la performance constatée avec ce à quoi – compte tenu des circonstances – l'on aurait raisonnablement pu s'attendre. Pour ce faire, il faut systématiquement évaluer et juger un niveau donné de performance en tenant compte des ressources employées pour y parvenir (en analysant selon les cas l'économie, l'efficacité et l'efficacité). A ce stade, les équipes doivent s'appuyer sur le Guide de formulation et de rédaction de conclusions en matière d'optimisation des ressources (<i>Guide on Drawing and Drafting VFM Conclusions</i>).</p> <p>Une fois qu'elles ont répertorié les points faibles des dispositifs étudiés, les équipes peuvent formuler de solides recommandations afin d'améliorer le rendement des ressources utilisées (Etape G).</p>	

Planification : déterminer le cadre d'évaluation de l'étude	
A. Déterminer le sujet du rapport	B. Elaborer le comparateur pour déterminer ce que serait une performance « satisfaisante » (voir la Matrice de comparaison page 4).
<p>(1) Données de départ : _____ → Les ressources qui contribuent à la production et à la livraison d'un résultat</p> <p>(2) Processus opérationnels : _____ → Une série d'activités liées qui conduisent à la réalisation des résultats</p> <p>()</p> <p>3) Produits: résultats immédiats de l'action publique _____ →</p> <p>(4) Résultats : conséquences et impacts finaux des activités _____ →</p>	<p>(1) Performance passée – Analyse de l'évolution dans le temps</p> <p>(2) Objectifs du programme</p> <p>(3) Références externes et internes en matière de performance</p> <p>(i) Bonne pratique opérationnelle, par exemple : Planification optimale : Être clair sur ce qui est souhaité. Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> • Initiative fondée sur des éléments tangibles et solides, assortie d'objectifs clairs, s'appuyant sur les bonnes pratiques et les références du secteur, ainsi que sur des objectifs unanimement approuvés, etc. • Plans réalistes tenant compte des contraintes et élaborés en ayant pleinement conscience des risques. • Soutien des acteurs en faveur des plans. • Disponibilité des ressources nécessaires pour mettre en œuvre les plans. • Conscience de ce que les coûts induits devraient représenter. Mise en œuvre optimale : Assurer un niveau satisfaisant de livraison et d'achat. Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> • Disposer des compétences techniques et de gestion nécessaires • Choisir le meilleur mode de livraison et d'achat • Éviter les fausses économies • Gérer les marchés d'approvisionnement • Réaliser des économies d'échelle grâce à des programmes d'investissement ou à des contrats • Minimiser l'impact à long terme des achats • Transférer les risques en toute clarté et en optimisant les ressources Suivi optimal : Être capable d'évaluer la performance. Par exemple : <ul style="list-style-type: none"> • Adoption de mesures précises de la performance et de dispositifs de suivi • Systèmes fiables de gestion de la performance • Processus solide d'évaluation des politiques publiques et mécanisme de recueil rapide des retours d'information • Capacité à effectuer des changements opérationnels en fonction des retours d'expérience • Analyse permanente de la valeur • Adoption d'une méthode d'évaluation de l'optimisation des ressources </p> <p>(ii) Performance passée</p> <p>(1) Performance passée – analyse de l'évolution dans le temps</p> <p>(iii) Objectifs du programme</p> <p>(1) Performance passée</p> <p>(2) Objectifs du programme</p> <p>(3) Références externes et internes en matière de performance</p> <p>(4) Contre-exemple : que seraient les résultats obtenus si d'autres mesures avaient été adoptées ?</p>

Enquête de terrain : déterminer les coûts et les avantages		Analyser les preuves documentaires et en tirer des conclusions ¹	Formuler des recommandations
C. Déterminer l'ampleur des ressources concernées	D. Déterminer les processus et/ou les avantages obtenus	F. Formuler une conclusion d'ensemble sur l'optimisation des ressources	G. Formuler des recommandations pour garantir l'amélioration des résultats
<p>(1) Données de départ</p> <p>Déterminer les ressources employées pour conduire l'intervention – dans les plans initiaux puis, plus tard, en fonction des résultats constatés – y compris les éléments suivants si nécessaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • coûts de personnel • dépenses de consultation • produits consommables • flux de financement • bâtiments • économies • liquide • recettes perçues • autres ressources (y compris les ressources limitées comme l'eau, l'énergie, etc.). 	<p>(1) Processus/Opérationnel : Déterminer et enregistrer les processus concernés mis en place par le client dans l'un de ces domaines (ou dans les trois) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • planification • mise en œuvre • suivi <p>(2) Produits : Déterminer les produits immédiats, à moyen et à long terme du projet, en mesurant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le bilan en termes de livraison (y compris la quantité et la ponctualité) • Le bilan et l'évolution de la productivité • Les coûts unitaires • La qualité du service (y compris le degré de satisfaction du client) <p>(3) Résultats : Déterminer les résultats immédiats, à moyen et à long terme du projet en mesurant notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les avantages d'ordre général • Les conséquences néfastes, perverses et non souhaitées • Le calendrier des avantages (court, moyen ou long terme) • Viabilité (le niveau de performance peut-il durer ou est-il susceptible de décliner ?) 	<p>Une fois déterminés et enregistrés les processus utilisés par le client et/ou la performance réalisée (D) ainsi que les ressources employées (C) pour y parvenir, il faut comparer ces résultats avec ce qui aurait raisonnablement pu être attendu compte tenu des circonstances (B) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Evaluer la performance : <p>En utilisant les comparateurs de bonne performance déjà élaborés (concernant les coûts et les avantages), que dire des résultats obtenus ?</p> <p>Les avantages obtenus valaient-ils la peine au regard de la dépense et des efforts consentis (en tenant compte des coûts de circonstance) ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tenir compte du contexte <p>Compte tenu de certaines contraintes indépendantes de la volonté du client, qu'aurait-on raisonnablement pu attendre ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quantification <p>Dans quelle mesure les résultats obtenus auraient-ils pu être (ou ont-ils été) meilleurs ?</p>	<p>Une fois répertoriés les points faibles de la performance réalisée, formuler des recommandations comportant des coûts chiffrés et des délais précis à l'intention de l'organisme concerné ou des pouvoirs publics en général, afin d'améliorer le processus de mise en œuvre des politiques publiques et de mieux optimiser les ressources, et ce en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remédiant aux lacunes • Améliorant les processus et les pratiques • Réduisant les coûts • Améliorant la performance • Garantissant les économies • Faisant connaître les avantages de la mesure concernée • Améliorant la gestion de l'information • Mettant un terme aux activités ou à la mesure lorsque c'est nécessaire. • Réorganisant les processus et les pratiques.

⁶ Voir le Guide « Drawing and Drafting VFM Conclusions » pour plus de détails.



E. En recensant les coûts et les ressources (données de départ) ainsi que les processus et/ou les avantages (produits et/ou résultats), il convient également de déterminer :
<ul style="list-style-type: none">• Les données et preuves lacunaires• L'incertitude : quels sont les risques et l'incertitude pesant sur les données ?• L'économie (données d'entrée par GBP), l'efficacité (produits par rapport aux données d'entrée) et l'efficacé (résultats par rapport aux produits)• La causalité : examiner si l'on peut raisonnablement penser que les produits et les résultats obtenus sont la conséquence directe de l'initiative ou de la mesure.

Matrice de comparaison

La matrice présentée ci-dessous expose les types de comparateurs qui, dans la plupart des cas, permettent d'évaluer la performance liée à tel ou tel aspect particulier d'une mesure ou d'un programme.

Les équipes doivent y recourir au cours de la phase de planification de leur étude, afin d'examiner soigneusement et systématiquement comment évaluer l'optimisation des ressources associées aux différents aspects de l'étude en question. Le type de conclusion formulée *in fine* dépendra du type de comparateur utilisé (voir le Guide *Drawing and Drafting VFM Conclusions* pour plus de détails sur les différents types de conclusions).

Eléments de performance analysés								Type de conclusion
Comparateur utilisé (préciser comment seront effectuées les mesures et l'évaluation)	Relatifs à	Données d'entrée (économie)	Processus/Opérationnel			Produits (efficience)	Résultats (efficacité)	
			Planification	Mise en œuvre	Suivi de la performance			
	Contre-exemple du « scénario alternatif »	X	-	-	-	X	X	Type A
	Contre-exemple de l'inaction	X	-	-	-	-	X	Type A
	Références externes	X	-	-	-	X	X	Type B
	Références internes	X	-	-	-	X	X	Type B
	Objectifs du programme	X	-	-	-	X	X	Type B
Performance passée	X	X	X	X	X	X	Type B	
Bonnes pratiques opérationnelles	X	X	X	X	-	-	Type C	
Données insuffisantes pour effectuer l'évaluation	X	X	X	X	X	X	Type D	

Les procédures de passation de marchés publics en vigueur dans un ministère, par exemple, peuvent être évaluées soit en comparaison d'un ensemble bien établi de critères de bonnes pratiques, soit (si les processus ont déjà été évalués précédemment), soit en examinant si le mécanisme de suivi a été amélioré au fil du temps (soit au moyen de ces deux méthodes). Si nous évaluons les produits issus de ces procédures de passation de marchés, nous pourrions les comparer avec les objectifs du ministère, analyser leur évolution dans le temps ou encore comparer la performance réalisée par chacun des départements du ministère. Pour obtenir une évaluation plus objective et plus « solide » de la performance, nous pourrions mettre la performance en regard de celle d'autres organisations semblables.

Bibliographie

Campbell, C. & Rozsnyai, C., 2002, *Quality Assurance and the Development of Course Programmes*. Etudes sur l'enseignement supérieur, Réseau régional d'universités pour la gouvernance et la gestion de l'enseignement supérieur dans l'Europe du Sud-est, Bucarest, UNESCO.

Comptroller and Auditor General (tous les rapports sont disponibles à l'adresse suivante : www.nao.org.uk) :

Juillet 2014, *Department for Transport: Procuring new trains*, Session Parlementaire Session 2014-15, HC 531

Juin 2014, *Department for Transport and Highways Agency: Maintaining strategic infrastructure: roads*, Session 2014-15, HC 169

Mai 2013, *Department for Transport: High Speed 2: A review of early programme preparation*, Session 2013-14, HC 124

Décembre 2012, *Department for Transport: Lessons from cancelling the InterCity West Coast franchise competition*, Session 2012-13, HC 796

Octobre 2012, *Department for Transport: Funding for local transport: an overview*, Session 2012-13, HC 629

Mars 2012, *Department for Transport: The completion and sale of High Speed 1*, Session 2010-2012, HC 1834

Décembre 2011, *Guide: Initiating successful projects*

Mars 2011, *Department for Transport: The Intercity East Coast passenger rail franchise*, Session 2010-2011, HC 824

Juin 2010, *Department for Transport: Increasing passenger rail capacity*, Session 2010-11, HC 33

Janvier 2010, *Vehicle and Operator Services Agency: Enforcement of regulations on commercial vehicles*, Session 2009-2010, HC210

Juin 2009, *Department for Transport: The failure of Metronet*, Session 2008-2009, HC 512

Juillet 2005, *Department for Transport: Progress on the Channel Tunnel Rail Link*, Session 2005-2006, HC 77

Mars 2001, *Department of the Environment, Transport and the Regions: The Channel Tunnel Rail Link*, Session 2000-2001, HC 302

De Jong *et al.*, 2013, *How to build major transport infrastructure projects within budget, in time and with the expected output; a literature review*, Vol. 33, issue 2, pp. 195-218.

Ministère des transports :

Octobre 2013, *Monitoring and Evaluation Programme*

Mars 2013, *Monitoring and evaluation strategy*

HM Treasury (tous les rapports sont disponibles à l'adresse suivante :

www.gov.uk/government/collections/treasury-minutes)

Mai 2013, *Treasury Minutes*, Cm 8613, pages 34-38

Novembre 2012, *Treasury Minutes*, Cm 8467, pages 25-29

Commission des comptes publics de la Chambre des Communes (House of Commons Committee of Public Accounts), Juillet 2014, *Crossrail*, Huitième rapport de la session 2014–15, HC 1062

Office national d'audit, mai 2011, *Department for Transport: Local Authority Major Capital Schemes*

Forum International des Transports

2 rue André Pascal

75775 Paris Cedex 16

itf.contact@oecd.org

www.internationaltransportforum.org

Évaluation des services ferroviaires urbains

Expériences à Tokyo, Japon

01

**Document de
référence
2014 • 01**

Hironori Kato
Université de Tokyo, Japon