



CONCERTATIONS ORCHESTRÉES OU NEGOCIATIONS DECISIVES ?

tome 2 : comptabiliser les enjeux

pour éclairer les processus

Laurent Mermet ; avec la collaboration de Bérengère Charnay, Alexandre Emerit, ,
Sylvain Maestracci, Franck Petrucci

Programme « Concertation, Décision et Environnement »

Deuxième partie du rapport final de la convention :

« Choix d'aménagements hydrauliques : transformation des procédures et évolution des processus de décision - Quels enseignements pour la concertation et pour la gestion globale de la ressource en eau ? » ; volet ENGREF/RGTE.

Septembre 2003

TABLE DES MATIERES

PRESENTATION DU DOCUMENT ET REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION.....	11
I CARACTERISER LES SITUATIONS DE NEGOCIATIONS : THEORIE DES JEUX, EVALUATION COUTS-AVANTAGES ET QUETE DE LA DIMENSION DISTRIBUTIVE.....	15
I.1 STRUCTURE DES INTERETS ET PROCESSUS DE NEGOCIATION : UN THEME MAJEUR DE LA THEORIE DE LA NEGOCIATION	17
I.2 PASSER DES SITUATIONS THEORIQUES OU EXPERIMENTALES A L'ETUDE DE PROCESSUS COMPLEXES REELS	19
I.3 UN PRECEDENT IMPORTANT : LES ETUDES COUTS-AVANTAGE DE L'ECONOMIE PUBLIQUE	23
I.4 RE-FORMULATION DES OBJECTIFS ET DU DISPOSITIF DE LA RECHERCHE	33
II DISTRIBUTION DES FONDS PUBLICS : CIRCUITS DE FINANCEMENT ET NEGOCIATIONS DE PROJETS	37
II.1 L'APPROPRIATION DES FONDS PUBLICS AU CŒUR DES NEGOCIATIONS	38
II.2 FINANCER DES ROUTES FORESTIERES EN MONTAGNE : UN CIRCUIT « BIEN RODE »	50
II.3 BARRAGES ET/OU TUYAUX : LES CIRCUITS DE FINANCEMENTS	70
II.4 CONCLUSION SUR L'ANALYSE DES CIRCUITS DE FINANCEMENT	88
III LA COMPTABILITE DES ENJEUX : GAGNANTS ET PERDANTS DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE	89
III.1 QUELS COUTS POUR QUI, QUELS AVANTAGES POUR QUI ?	90
III.2 ANALYSE DISTRIBUEE DES COUTS ET AVANTAGES: LE CAS DES ROUTES FORESTIERES EN MONTAGNE.....	94
III.3 ANALYSE DISTRIBUEE DES COUTS ET DES AVANTAGES : LE CAS DU PROJET DE BARRAGE DE LA TREZENCE	111
IV CONCLUSIONS ET DISCUSSION	133
IV.1 LA COMPTABILITE DES ENJEUX : UNE CONTRIBUTION ESSENTIELLE A L'ANALYSE D'UN PROCESSUS DE DECISION ET/OU DE NEGOCIATION.....	134
IV.2 LES FONDEMENTS THEORIQUES : UN PROBLEME DE COMPTABILITE ANALYTIQUE POUR L'ANALYSE DE SYSTEMES DE GESTION PUBLIQUE	136
IV.3 L'ELABORATION ET LA MISE A L'EPREUVE DE METHODOLOGIES	142
IV.4 UNE VOIE DE RECHERCHE QUI REpond A DES DEFIS MAJEURS DE LA SITUATION ACTUELLE DE L'ENVIRONNEMENT ET DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	144
BIBLIOGRAPHIE.....	147

I.1 Présentation du document

Dans le cadre du Programme « Concertation, Décision et Environnement » du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, la recherche « Choix d'aménagements hydrauliques : transformation des procédures et évolution des processus de décision - Quels enseignements pour la concertation et pour la gestion globale de la ressource en eau ? » porte sur les processus de décision et de négociation qui conduisent à la réalisation de projets d'infrastructures, en particulier de barrages réservoirs. La recherche vise à analyser (1) la manière dont ces projets sont conçus et portés par leurs promoteurs, ainsi que (2) les instances et processus de négociation et de décision où ils peuvent être mis en discussion entre les acteurs concernés par leur réalisation (que ce soit en tant que bénéficiaires, bailleurs de fonds, ou victimes d'impacts négatifs). L'enjeu et l'objectif de ce travail est de définir des méthodes pour mieux identifier et mieux assurer les prises que les processus de décision complexes concernant les infrastructures offrent (1) à une évaluation du caractère plus ou moins négocié de la décision publique, et (2) à des modifications dans la conduite et la mise en discussion des projets qui puissent déboucher sur des décisions plus et mieux « négociées ».

Placé initialement sous la responsabilité de S. Allain dans le cadre de l'équipe RGTE¹ du CIREN², le projet a été divisé en 2002, après son départ de l'équipe, en deux projets indépendants : l'un sous la responsabilité de S. Allain dans le cadre du GAPP³, l'autre sous celle de L. Mermet, dans le cadre de RGTE⁴.

Le présent document constitue le rapport final du second de ces nouveaux projets.

Il se présente en deux tomes.

Le premier sous-titré "les moments de recherche d'accord dans les projets d'infrastructure qui mettent jeu l'environnement et les ressources naturelles", porte sur la place et le rôle de la négociation dans les processus de décision.

¹ Recherche en Gestion sur les Territoires et l'Environnement (responsable, Laurent Mermet)

² Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement (UMR CNRS-EHESS-ENGREF-ENPC, directeur Jean-Charles Hourcade).

³ Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (Ecole Normale Supérieure de Cachan, directeur Patrice Duran)

⁴ Nous remercions donc les chercheurs impliqués dans le projet initial – Sophie Allain, Denis Bayart, Annie Borzeix, Nathalie Raulet-Croset – pour leur contribution et pour les discussions qui ont entouré la proposition de recherche et le lancement du projet.

Le second (c'est le présent volume) est sous-titré "comptabiliser les enjeux pour éclairer les processus". Il porte sur les enjeux théoriques et méthodologiques de la "mise en lisibilité" des enjeux, en particulier distributifs, des négociations et processus de décision.

Les deux volumes peuvent être lus indépendamment, dans un ordre indifférent. Le second porte sur l'approfondissement d'un point particulier de la problématique d'ensemble du projet. Le premier présente un cadre d'analyse plus large. Il faut noter cependant que le deuxième volume ayant été rédigé avant le premier (il a été présenté comme rapport intermédiaire du projet, fin 2003), il ne fait pas allusion aux résultats de la recherche présentés dans celui-ci. Le lecteur qui a déjà pris connaissance du premier tome ne devrait cependant pas éprouver de difficulté à replacer les analyses proposés ici dans le cadre plus général des "tramographies" dont le tome I développe le principe. Il pourra par ailleurs se reporter à la conclusion du tome 1, et au récapitulatif de la recherche, comme conclusion générale du projet. Nous prions également le lecteur qui lira les deux volumes de nous excuser pour les quelques passages qu'il trouvera répétés dans l'exposé des cas : ils sont utiles dans chaque volume pour asseoir des analyses sur des questions différentes.

Rappelons enfin que deux mémoires de DEA ont été conduits dans le cadre du projet, réalisés par trois étudiants. Nous reprenons des éléments de ces mémoires, et renvoyons le lecteur à leur lecture pour plus de précision sur les cas dont ils traitent⁵⁶.

⁵ Il s'agit de mémoires réalisés dans le cadre du DEA Economie de l'Environnement et des Ressources Naturelles :

- Bérengère Charnay, Franck Petrucci, *Transferts financiers et négociations dans un processus de décision complexe : le cas de la construction des routes forestières de montagne*, 2002
- Sylvain Maestracci, *Transferts financiers et processus de décision associés à la réalisation d'un ouvrage d'aménagement : exemples de l'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise et du barrage de la Trézence*, 2002

⁶ Rappelons par ailleurs que le mémoire d'Alexandre Emerit, Etude des processus de décision collective de choix d'implantation de barrages-réservoirs – exemples de l'alimentation en eau potable du bassin rennais et du projet de barrage de la Trézence (Charente-Maritime), co-encadré par S. Allain et L. Mermet et réalisé en 2001 avait été le principal résultat du premier projet (avant sa séparation en deux nouveaux projets). Les trois mémoires sont disponibles sur le site internet RGTE (www.rgte.centre-cired.fr/rgte/).

Remerciements

Pour ce deuxième tome du rapport, nous voulons d'abord remercier Yann Laurans, qui partage depuis plusieurs années, notamment dans le cadre du DEA Economie de l'Environnement et des Ressources Naturelles, les interrogations qui nous guident ici ; son aide, une fois encore, nous a été précieuse.

Alexandre Emerit a joué un rôle important dans l'ensemble du projet. Il avait en effet réalisé, dans le cadre du projet précédent, le mémoire sur les deux études de cas d'aménagement hydraulique que la présente recherche s'est attachée à approfondir. A cet exercice il a participé avec continuité, depuis sa contribution à l'encadrement des travaux de Bérengère Charnay, Franck Petrucci, Sylvain Maestracci, jusqu'à la relecture du présent rapport et à la discussion de l'interprétation des études de cas qui y est proposée.

Bérengère Charnay, Franck Petrucci et Sylvain Maestracci méritent toute notre reconnaissance. Ils se sont attaqués avec succès à un travail important et difficile, sur une problématique nouvelle où les chausse-trappes étaient nombreux. Ils ont mené à bien leurs investigations et leurs analyses, comme on le verra dans les deux tomes du rapport, de façon extrêmement fructueuse.

Notre gratitude est grande aussi envers Cathy Crignon et Benjamin Vallin qui, en jouant le jeu d'un stage de deuxième année INA-PG quelque peu atypique, nous ont aidé à entrouvrir les portes de certaines des voies de recherche que nous avons suivies ici.

Précurseurs courageux, Marie Rouyère et Jérôme Guével, en réalisant deux mémoires de DEA risqués et innovants en 1997 et 1999, nous ont permis de localiser les dites portes, avant d'essayer de les ouvrir !

Nous voudrions remercier ensuite les multiples personnes qui, en accordant des entretiens aux membres de l'équipe, nous ont donné accès aux dossiers traités ici et nous ont aussi permis dans une certaine mesure de partager leurs raisonnements, leurs convictions ou leurs doutes, au sujet des projets étudiés.

Notre dette à l'égard de Christophe Chauvin, du CEMAGREF, est particulièrement importante. En associant Bérengère Charnay à une mission d'expertise particulièrement déterminante, en discutant avec ses rapports avec les membres du projet, il a beaucoup apporté sur la compréhension des enjeux des routes forestières de montagne.

Alfred Jarry apprécierait la politique agricole [...] dans le double rôle de cheval d'Attila et de pompe à phynance : la puissance publique subventionne (première intervention des contribuables) les opérations foncières, remembrement, drainage, etc..., qui détruisent les milieux naturels et étendent les terres arables. Elle finance la vente à perte ou même la destruction d'une partie des récoltes (deuxième intervention des contribuables). Il arrive même qu'elle soit sollicitée de verser des compensations (troisième intervention des contribuables) aux producteurs qui, pour une raison ou pour une autre, n'auraient pas été en position de bénéficier suffisamment des deux premières.

Claude Henry ;

Affrontement ou connivence – la nature, l'ingénieur, le contribuable

INTRODUCTION

Les acteurs concernés par un projet d'infrastructure (route, pont, barrage,...) sont liés entre eux, du fait même de l'existence du projet, à la fois par des intérêts divergents et par des relations d'interdépendance. Cela les place dans des situations qu'ils peuvent traiter par plusieurs modes d'interaction. Ils peuvent s'affronter ou s'éviter, recourir à un arbitrage extérieur (judiciaire par exemple), ou encore négocier, c'est-à-dire, interagir pour « rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable » (Dupont, 1994)⁷. Tout le mouvement de développement de la concertation que l'on observe depuis des années renvoie à un principe de préférence, parmi les divers modes d'interaction possibles, pour la négociation. Cette préférence s'argumente (Lascoumes et Le Bourhis, 1996) à la fois sur le plan des processus de décision – une décision négociée satisfait au plus haut degré des principes d'information, de participation, d'acceptation des projets par les parties concernées – et sur le plan de la conception même des projets d'infrastructure – la négociation permet en principe d'enrichir l'espace des problèmes et des solutions pris en compte dans la conception des projets.

Pour autant, les processus de décision ne peuvent pas, dans le cas général, se ramener à une grande négociation où – pour reprendre ce qui semble aujourd'hui être un véritable leitmotiv de la vie publique - « tout le monde se mettrait autour de la table ». Rechercher une décision publique davantage négociée, c'est donc plutôt, lors de l'analyse, de l'évaluation ou de la conduite du processus de décision (1) porter attention aux multiples formes de négociation par lesquelles les acteurs recherchent (ou pourraient rechercher) des accords mutuels même partiels et (2) considérer le processus de décision pris dans son ensemble sous l'angle de sa capacité à permettre des interactions pertinentes au regard des divergences et des interdépendances entre acteurs et à déboucher sur un résultat global aussi mutuellement acceptables que possible.

Telle est du moins la voie de recherche dont nous avons en 1998 proposé le principe⁸ et pour laquelle nous avons proposé un cadre d'analyse (Mermet, 1998). Elle a donné lieu à une succession de travaux portant sur des objets divers : localisation d'incinérateurs de déchets (Laurans, Dubien et al., 2001), restauration de terrains acquis par le conservatoire du littoral

⁷ On trouvera dans l'ouvrage de synthèse de Dupont une discussion approfondie des différentes définitions de la négociation, et de ses relations avec les autres modes de traitement des situations où se combinent interdépendance et divergences.

⁸ En l'illustrant déjà par l'exemple des barrages-réservoirs.

(Laurans, 2000), critique de la concertation sur des aménagements ruraux en zone à ours (Mermet, 2001), tracés de lignes électriques (Dubien, Jacq et al., 2001) et approfondissant, à l'occasion d'études de cas, différents aspects de la problématique de départ. Le projet de recherche sur les barrages réservoirs où s'inscrit le présent rapport clôt cette série et y joue donc un double rôle. D'une part il apporte de nouvelles illustrations et de nouveaux développements thématiques à la problématique qui nous sert de fil conducteur. D'autre part, il donne l'occasion de rassembler les conclusions auxquelles elle nous conduit aujourd'hui pour mettre ce panorama d'ensemble à l'épreuve de situations concrètes et ainsi l'approfondir encore.

C'est cette seconde logique – celle de la vue d'ensemble mise à l'épreuve des cas et nourrie par eux - que nous suivons dans les deux tomes du rapport du projet, pour la présentation de ses résultats. Elle s'articule autour de deux grandes préoccupations.

La première est de ne jamais considérer (analyser, évaluer, conduire) la négociation en la coupant des situations stratégiques (ou des systèmes d'action) plus larges dont elle ne constitue jamais qu'une dimension, un aspect, ou un moment⁹.

La seconde préoccupation – c'est sur elle que porte entièrement le présent tome - est de ne pas analyser des processus de décision et de négociation indépendamment des enjeux de substance sur lesquels ils portent. Nous rejoignons en effet Lax et Sebenius (2002) pour constater que c'est surtout « une préoccupation pour le processus qui sous-tend la plupart des analyses de la négociation par les chercheurs » et que cette orientation peut conduire à « manquer la finalité profonde de la négociation, qui porte sur la substance ». Une attention trop centrée sur le processus peut ainsi conduire à des erreurs ou des impasses dans l'analyse de la décision et de la négociation, dans leur évaluation, dans les préconisations pour les améliorer.

Pour éviter de telles erreurs, il est souhaitable de conduire en parallèle une analyse du processus et une analyse des enjeux de la négociation, qui s'éclaireront l'une l'autre lors de leur croisement. Au fil des années, des travaux importants de la littérature sur la négociation ont préconisé de telles approches et proposent des outils théoriques pour les fonder. Citons par exemple : "The Strategy of Conflict" de T.Schelling (1960), "Process and outcome of negotiation" de O.Bartos (1974), "Logique de la négociation et théorie des jeux" de J.P.Ponssard (1977) et "The Art and Science of Negotiation" de H.Raiffa (1982). Toutefois - et cela ne fait que renforcer la tendance relevée plus haut à un centrage de l'analyse sur les processus (au détriment des enjeux) - l'application des perspectives ouvertes par ces travaux à l'étude de

processus de décision et de négociation complexes pose des problèmes difficiles, autant théoriques que méthodologiques. Il nous a paru nécessaire de consacrer à leur étude une partie importante de nos travaux sur la négociation, en particulier dans le cadre de la convention « Choix d'aménagement hydrauliques » du programme CDE.

L'objectif du présent rapport est de présenter l'essentiel des résultats que nous avons obtenus jusqu'ici dans ce sens. Il est organisé en quatre parties.

La première est consacrée à cerner les enjeux et à construire la problématique d'une telle recherche. Elle s'appuie notamment sur un certain nombre de travaux exploratoires qui nous ont permis d'identifier les difficultés à aborder et de dégager des pistes de travail pour le faire¹⁰.

La deuxième partie développe l'une de ces pistes : l'analyse des circuits de financement des infrastructures et les espaces de négociation qui leur sont associés. On verra notamment, sur la base des études de cas conduites dans le cadre du projet, que tout se passe comme si deux systèmes de décision et de négociation distincts se superposaient au sujet des projets d'infrastructures, l'un centré sur l'obtention d'une autorisation (en particulier de la DUP), l'autre centré sur le montage d'un tour de table financier.

La troisième partie développe une autre problématique : la caractérisation et la comptabilité des enjeux (distributifs et intégratifs) de la décision et des négociations associées¹¹, pour les acteurs qui y sont impliqués. Sur la base des études de cas du projet, on pourra mesurer les problèmes méthodologiques que soulève l'établissement d'une comptabilité acceptable de ces enjeux. On verra aussi que cet effort est justifié par les éclairages irremplaçables qu'il apporte à la compréhension des situations de décision et de négociation¹².

⁹ Nos analyses et nos résultats sur ce thème ne sont pas repris ici : ils font l'objet d'autres textes et sont développés dans le premier tome.

¹⁰ Précisons cependant que les travaux présentés ici n'ont bénéficié d'aucun autre financement que celui du programme CDE, à l'exception du travail sur les inondations de Marie Rouyère, en 1997, financé par la région Picardie.

¹¹ Le lecteur remarquera tout au long du rapport que tantôt nous traitons de la négociation et de la décision de façon indifférenciée, tantôt en les distinguant. La discussion des rapports entre les deux est au centre du tome I du rapport. Nous prions le lecteur, en attendant, d'accepter ce qu'il peut percevoir comme un flottement.

¹² Dans la deuxième et la troisième partie, nous reprenons de nombreux passages et de nombreuses figures des mémoires de DEA de Bérengère Charnay et Franck Petrucci, et de Sylvain Maestracci. Nous n'indiquons pas à chaque fois cette source : il doit être clair pour le lecteur que le matériau de terrain provient de ces

Dans une quatrième et dernière partie, nous récapitulerons les principaux résultats acquis et nous nous interrogerons sur les perspectives pour la poursuite de tels travaux.

mémoires. Nous invitons le lecteur intéressé à approfondir sa prise de connaissance des cas en se reportant aux mémoires eux-mêmes, qui sont disponibles en ligne sur le site internet RGTE (www.rgte.centre-cired.fr/rgte/).

II CARACTERISER LES SITUATIONS DE NEGOCIATIONS : THEORIE DES JEUX, EVALUATION COUTS-AVANTAGES ET QUETE DE LA DIMENSION DISTRIBUTIVE

Pour introduire le cheminement qui nous a conduit à la problématique de comptabilité des enjeux que nous défendons ici, repartons de la définition de la négociation comme une interaction destinée à « rechercher volontairement un accord mutuellement acceptable » dans une situation où les acteurs sont liés à la fois par des intérêts divergents et par une relation d'interdépendance. Pour comprendre cette interaction, la connaissance précise des divergences d'intérêts et des interdépendances entre les parties est une information essentielle. Ainsi de nombreuses approches théoriques de la négociation proposent d'aborder celle-ci en croisant deux approches complémentaires, la première consistant en une analyse systématique des intérêts et des interdépendances, la seconde, en une analyse du processus d'interaction entre les parties prenantes. C'est par exemple le cas des approches développées par Raiffa (1982), qui nous serviront ici de référence principale.

Mais lorsque l'on s'intéresse à des processus de décision complexes comme ceux qui caractérisent les projets publics d'infrastructure, la symétrie entre les deux dimensions de la négociation (la structure des intérêts, les processus) disparaît dans l'immense majorité des travaux pour faire place à des analyses centrées sur le seul processus. Certes, les divergences d'intérêts, les interdépendances et les relations de pouvoir entre acteurs n'en sont pas absentes ; mais loin de faire l'objet d'une étude systématique, elles interviennent plutôt de manière ad hoc dans le récit du processus pour en expliquer tel ou tel aspect. Quel que soit l'intérêt de tels travaux, on y perd la possibilité de mettre en regard les deux dimensions –structure des intérêts et processus d'interaction – posées chacune dans sa cohérence propre.

La question qui motive l'ensemble de notre démarche est donc la suivante : comment faire pour retrouver, dans le cas de processus de décision complexes, la symétrie et le croisement entre les deux dimensions « processus » et « intérêts » de la négociation, croisement si éclairant dans les écrits théoriques, ou dans les approches expérimentales de la négociation qui sont fondées sur lui ?

Pour répondre à cette question, nous avons lancé sur plusieurs années diverses études exploratoires qui nous ont permis de mieux comprendre la nature des difficultés qu'elle soulève, et de dégager des pistes de recherche pour commencer à la traiter. C'est ce parcours de maturation de la question, de construction de la problématique, que nous voudrions présenter ici.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les modèles théoriques ou expérimentaux qui nous servent de référence dans cette démarche. Nous verrons ensuite ce qui les sépare des études les plus courantes sur des processus réels complexes comme la décision concernant les infrastructures. Dans un troisième temps, nous montrerons que le travail supplémentaire à effectuer pour ouvrir un passage opérationnel entre théories et processus réels est essentiellement d'ordre comptable, une comptabilité qui pose à la fois des problèmes de principe et de méthode, que nous essaierons d'explicitier. Enfin, nous esquisserons deux pistes de recherches qui nous semblent intéressantes pour progresser dans la direction ainsi ouverte.

II.1 Structure des intérêts et processus de négociation : un thème majeur de la théorie de la négociation

L'ambiguïté des informations fournies par les parties prenantes sur leurs intérêts, sur leur perceptions des situations, est une caractéristique fondamentale de la négociation. Elle tient à la tension où le négociateur est pris, entre d'un côté la nécessité de communiquer pour rechercher un accord et de l'autre sa crainte de fournir ainsi à l'autre partie des informations qu'elles pourraient exploiter à son avantage. La discussion de ce dilemme est un grand thème de la réflexion sur la négociation, mais ce qui nous intéresse plutôt ici, ce sont ses conséquences pour l'analyste. Dans l'idéal, il devrait disposer d'une source d'information indépendante des négociateurs sur les relations d'interdépendance (de pouvoir) qui les lient et sur leurs intérêts respectifs. Si c'est le cas :

- il pourra interpréter les positions prises par les négociateurs en recoupant les solutions ou les exigences qu'ils affichent avec leurs intérêts réels,
- il pourra évaluer le résultat de la négociation sans être captif des évaluations exprimées par les parties prenantes elles-mêmes (qui peuvent être prises dans le dilemme résumé plus haut),
- il pourra réfléchir, dans une optique prescriptive, aux stratégies les plus intéressantes que peut déployer un négociateur donné dans une situation sur laquelle l'analyste est bien informé.

La propension des théoriciens de la négociation à se situer dans cette perspective idéale est donc légitimement très forte. Et c'est ce que font par exemple sous des formes différentes, Schelling (1980) dans ses travaux sur la menace, Raïffa (1982) dans son analyse du marchandage, Lax et Sebenius (1986) dans leur approche de « création de valeur » et de « répartition de la valeur », Ostrom, Gardner et al. (1993) dans leurs recherches théoriques et expérimentales sur la gestion des ressources en bien commun.

Pour notre propos, il suffira de partir de l'une de ces approches : nous avons retenu celle de Raïffa. Pour caractériser une situation de négociation donnée, cet auteur la met en forme dans les mêmes termes que la théorie des jeux. Il envisage les différents résultats possibles de la négociation et la valeur de ce résultat-là aux yeux de chacun des négociateurs. L'ensemble des résultats possibles peut être présenté dans le cas le plus simple sous forme de matrice de gains.

	Le barrage est construit	Le barrage n'est pas construit
Valeur pour le porteur de projet	3 (bénéfices du projet)	-0,75 (0,25 de coût du processus, et 0,5 d'investissement dans le projet)
Valeur pour une partie opposante défavorable au projet	-1 (0,25 de coût du processus, 0,75 d'impact négatif de l'ouvrage)	-0,25 (coût du processus)

Tableau 1 : Exemple de principe d'une matrice des gains

Dans des cas plus complexes, d'autres formes peuvent être utilisées : matrices plus élaborées, graphiques, abaques, etc...

Cependant, si Raïffa suit certains aspects élémentaires de la théorie des jeux pour ce qui est de la formulation du problème, il s'en sépare radicalement pour ce qui est de leur résolution. Là où le théoricien des jeux recherche une solution optimale pour les joueurs, lui considère que c'est le processus de négociation – l'interaction concrète entre les négociateurs – qui constitue la recherche de solution. Autrement dit pour Raïffa l'étude d'une négociation consiste en deux volets :

- la caractérisation de la structure spécifique des intérêts interdépendants correspondants à la situation de négociation (ou aux situations successives rencontrées dans le processus),
- l'analyse du processus lui-même, analyse qui peut relever de l'observation, de l'expérimentation, ou de l'expérience de pensée par laquelle le négociateur et son conseiller imaginent les différentes stratégies qu'ils peuvent adopter dans le processus de négociation à venir.

Dans leur principe, les matrices associant les gains de chacun aux différentes solutions mises en discussion permettent à la fois d'analyser les perceptions des négociateurs, les positions qu'ils adoptent dans le processus, d'évaluer les accords par rapport à l'intérêt de chacun et à leurs intérêts communs. Même dans l'exemple élémentaire donné plus haut, la matrice apporte déjà des éléments importants : elle indique qu'il existe une marge de négociation possible si le porteur de projet peut compenser la perte de l'opposant ; elle suggère que le processus sera nécessairement en partie conflictuel dans la mesure où il n'existe pas de solution qui donne entière satisfaction à l'un et à l'autre, ni de solution où les deux protagonistes pourraient se retirer sans dommage du processus une fois celui-ci engagé.

II.2 Passer des situations théoriques ou expérimentales à l'étude de processus complexes réels

Les multiples formes d'approche de la négociation par des modèles théoriques ou expérimentaux qui supposent que l'on dispose à la fois d'une connaissance de la structure des intérêts interdépendants et du processus de négociation bénéficient du puissant éclairage réciproque que ces deux perspectives jettent l'une sur l'autre. Comment se ramener à cette heureuse situation dans l'étude de processus de décision et de négociation complexes réels bien plus complexes que les exemples de principe et sur lesquels de surcroît l'information est difficile à acquérir ?

Pour une première approche de cette question, nous avons lancé jadis une première recherche exploratoire qui entendait d'une certaine façon l'affronter aussi frontalement que possible. Dans le cadre d'un travail sur la gestion des inondations dans la vallée de l'Oise, nous avons initié, en parallèle une analyse des conflits et négociations en cours (Narcy et Mermet, 2003), une analyse des transferts financiers et économiques liés à la gestion des inondations (Rouyère, 1997). Pour éclairer les processus de décision, il nous semblait intéressant en effet de visualiser les matrices de gains qui correspondaient, pour les différents protagonistes, aux différentes solutions qui étaient en discussion pour traiter le problème des inondations : renforcement de la réglementation, travaux de protection hydraulique, dispositifs d'assurance contre les dommages, etc...

Ce premier travail a permis de prendre la mesure des difficultés que soulève la transposition à des cas complexes des raisonnements de principe évoqués plus haut. Avec le recul du temps, nous pouvons maintenant cerner précisément les principales ; retenons-en cinq.

- Les jeux de transferts d'inconvénients et d'avantages sont multiples. Ainsi, dans le cas des inondations, les différents types d'accords possibles ont-ils pour chaque partie prenante des incidences différentes sur le plan fiscal, sur celui du développement économique, de l'appropriation des aides publiques, de l'exposition future au risque, des transformations des régimes d'indemnisation, etc...
- Il n'est pas facile de délimiter l'espace (économique, géographique, écologique, social,...) des transferts pertinents au regard d'une décision donnée. Les gains (ou les pertes) occasionnés par une négociation entraînent des effets en chaîne, plus ou moins indirects, dont certains peuvent être très importants pour l'enjeu même de la décision. Il faut bien, pourtant, pratiquer une forme ou une autre de « clôture » pour ren-

dre étudiable le système de transferts associé à un processus de décision et de négociation.

- Les transferts sont difficiles à mesurer. Pour évaluer l'effet des travaux hydrauliques, l'impact des investissements sur le développement économique, l'analyse des régimes fiscaux ou assurantiels, ..., il peut devenir nécessaire de déployer une grande technicité dans les champs correspondants.
- Les incertitudes liées à la fois à l'imperfection des connaissances et aux aléas qui caractérisent certains phénomènes (risques naturels, mais aussi, production agricole) viennent encore multiplier ces difficultés.
- Enfin, même en supposant clairement inventoriés et connus les effets pour chaque partie de chaque solution envisagée, reste le problème de l'appréciation portée sur ces effets. Lesquels sont importants, pour qui ? comment les comparer entre eux ? de telles questions doivent en effet être traitées si l'on garde à l'esprit le but de l'exercice : mieux comprendre les intérêts en jeu dans les négociations, mieux évaluer les accords observés.

La nature et l'ampleur de ces difficultés met bien en lumière, par contraste, les procédés qui permettent aux différents types de travaux théoriques sur la négociation évoqués plus haut de s'en affranchir. Mettons en lumière cinq de ces procédés.

- Se positionner sur des cas de principe et montrer que des situations schématiques simples permettent déjà d'éclairer de manière très riches des processus complexes, ou paradoxaux, de décision et de négociation.
- Recréer des situations « artificielles », pour simuler (informatiquement ou avec des participants humains) des processus de décision et de négociation. Dans ce cas, le chercheur peut générer des situations dont la complication (variété des enjeux, des unités de leur mesure, etc...) est grande, tout en s'épargnant, par des choix bien placés de variables conventionnelles, les difficultés principales d'inventaire et de mesure énumérées plus haut.
- S'intéresser à des problèmes relativement simples, au sens où il n'est pas très difficile de les ramener aux cas de figure de principe. On peut alors faire porter les grilles d'analyse sur des cas réels et prouver ainsi qu'ils ont une portée pratique. Les exemples proposés par Raïffa sur des négociations immobilières reposent sur ce procédé.
- Traiter des cas extrêmes. Cela permet également de se ramener à des configurations simples. L'ouvrage de Schelling sur la dissuasion nucléaire en constitue peut-être

l'exemple le plus frappant : si l'enjeu est pour un pays de subsister ou d'être rayé de la carte, les matrices de gain restent légères à dresser, malgré l'immensité des enjeux !

- Considérer que le problème d'inventaire et de mesure des enjeux fait partie de l'activité des négociateurs eux-mêmes et qu'ils disposent d'une culture suffisante sur le problème en négociation pour mener à bien cet exercice. Cette culture partagée par les négociateurs et par l'observateur leur permet d'appréhender les enjeux de la négociation et de les recouper avec les processus et les résultats observés, ou escomptés. Ce procédé, qui permet le plus de se rapprocher de situations de négociation complexes réelles est répandu en particulier dans le domaine des négociations liées à la gestion des entreprises (voir par exemple Lax et Sebenius (2002), Dupont (1998)). Il est rendu efficace par des éléments bien précis de la culture de gestion des entreprises : une acceptation explicite de l'importance des enjeux distributifs des accords passés, des procédés partagés d'énumération et de valorisation des avantages et inconvénients des solutions de gestion, un traitement spécifique des problèmes d'incertitude et de prise de risque, etc...

Dans notre domaine d'application, on retrouve ce cas de figure depuis quelques années dans la gestion des ressources naturelles (eaux souterraines et irrigation, matières premières, énergies fossiles, etc...) (Ostrom, Gardner et al., 1993). En revanche dans le cas plus général des processus de décision complexes et des négociations sur l'environnement et la gestion des territoires, cette culture commune des enjeux de la décision et de la négociation appréhendés dans leurs rapports avec la gestion des situations de divergence/interdépendance d'intérêts n'est pas acquise. Elle reste donc à construire par un double chantier. Chantier socio-politique d'une part : il s'agit pour les acteurs de la vie publique de cesser d'éluder la dimension distributive de leurs actions et d'accepter ainsi les débats et les frictions qui sont le creuset d'une culture commune. Chantier scientifique d'autre part : il s'agit d'élaborer et de discuter les enjeux théoriques et les approches méthodologiques pour l'explicitations des enjeux en situation de divergence/interdépendance, à la fois pour alimenter la culture socio-politique du problème et pour fournir des cadres et des outils d'analyse pour la recherche.

Malgré l'ampleur des difficultés rencontrées, ce premier travail exploratoire¹³ ne nous a finalement pas incité à nous rabattre sur les procédés de simplification énumérés plus haut, ni à nous en tenir à la sphère des raisonnements de principe. Il nous a permis de prendre la mesure des difficultés que soulève l'entreprise d'identifier de manière réaliste¹⁴ les structures d'intérêts en jeu dans les décisions et négociations. Il nous a poussé à chercher des pistes de travail mieux définies pour poursuivre dans cette voie, à commencer par un examen de la manière dont les évaluation économiques coûts-avantages peuvent contribuer à notre objectif.

¹³ Complété en 1999 par un second, qui a montré en particulier les difficultés liées à la complexité de l'évaluation des effets économiques des mesures qui sont en négociation, et leur imbrication avec la perception sociale des problèmes (Guével, 1999).

¹⁴ - c'est-à-dire en assumant leur complexité, leurs ambiguïtés, le caractère lacunaire de l'information, etc...-

II.3 Un précédent important :

les études coûts-avantage de l'économie publique

Dans un texte ample, incisif et fondé sur de multiples cas réels, Claude Henry (1986) montre que les études d'évaluation économique peuvent apporter un support de réflexion et d'évaluation précieux pour les décisions et négociations ayant trait précisément au type de projets qui nous intéresse ici : des infrastructures (routes, barrages, ...) qui (1) font l'objet de controverses intenses, qui (2) ont peut-être un intérêt pour le développement économique et (3) ont sans doute un impact environnemental négatif. Les analyses et les expériences qu'il propose dans ce texte constituent une fondation solide, une sorte de camp de base pour l'entreprise exploratoire que nous poursuivons ici¹⁵. Voyons donc jusqu'où peut nous mener l'expérience des études coûts-avantages et comment se présente le terrain qui reste à parcourir. Nous aborderons successivement trois thèmes : le principe de l'étude coûts-avantages comme base de négociation, l'expérience qu'elles apportent pour l'évaluation des intérêts en cause, le constat dressé par C.Henry sur la situation française en matière de projets d'infrastructures.

II.3.a Une approche centrée sur la dimension intégrative de la négociation

Résumant un thème fondamental de la littérature de la négociation, Lax et Sebenius (1986) constatent que celle-ci repose sur « une tension centrale, inévitable, entre les actions coopératives pour créer en commun de la valeur et les actions conflictuelles pour obtenir un avantage individuel ». Les processus de décision sur les projets d'infrastructure illustrent à merveille ce principe. D'un côté ces projets par les solutions qu'ils apportent à des problèmes collectifs, ou par leur contribution à un développement économique dont profitent peu ou prou l'ensemble de la société (et donc les intérêts représentés par les acteurs de la décision) possèdent une forte dimension intégrative (quand ils sont pertinents sur le plan technico-économique). De l'autre côté, en redéployant des ressources, en faisant de certains acteurs les bénéficiaires ciblés de l'aide publique, en en privant d'autres de biens dont ils jouissaient jus-

¹⁵ A noter d'une part que le travail exposé ici constitue littéralement un prolongement du programme de travail dont rend compte le texte de Claude Henry, programme au sein duquel l'auteur a effectué ses premiers pas, sous la direction de C.Henry, et d'autre part que le chemin de ce camp de base (« études coûts-avantages au service de la décision et de la négociation ») a été largement parcouru par l'auteur dans le cadre de travaux appliqués qu'il a encadrés, notamment sur les barrages réservoirs. Voir par exemple Mermet, Cattani et al. (1990), Mermet (1998).

que là (par exemple, en détruisant des aménités environnementales ou en accroissant la pression fiscale), ils ont indéniablement aussi une dimension distributive¹⁶.

Le principe organisateur de l'économie publique, la maximisation de l'intérêt des agents économiques considérés dans leur ensemble, s'inscrit dans la dimension intégrative de la décision. L'étude coûts-avantages opérationnalise ce principe pour l'étude de projets d'infrastructure : il s'agit de vérifier que l'ensemble des avantages qu'entraînera le projet est bien supérieur à l'ensemble des coûts encourus par les acteurs. La question posée est bien celle de la « création de valeur » formule par laquelle Lax et Sebenius désignent l'enjeu organisateur de la dimension intégrative de la négociation. Claude Henry (1984) montre bien à quel point les études coûts-avantages, du moins lorsqu'elles sont réalisées et discutées dans un cadre pluraliste et utilisées comme support de négociation, peuvent aider les parties prenantes à créer de la valeur (et à éviter d'en détruire). Les multiples exemples qu'il mobilise illustrent la capacité accrue qui en découle à renoncer aux mauvais projets (ceux qui ne créent pas de valeur) et à en concevoir de meilleurs. Soulignons le avec lui : cette capacité n'est pas due seulement à l'optimisation apportée par le calcul économique lui-même mais tout autant par la capacité de l'étude économique réalisée en contexte pluraliste à susciter et à organiser l'expression par les différentes parties prenantes des gains et des pertes qu'elles escomptent des différents projets envisagés. Ce travail d'explicitation et de mise en rapport des gains et des pertes ne permet pas seulement un calcul : il permet aussi (et peut-être surtout) de passer de pratiques de décision unilatérales et sommaires à des négociations ouvertes et attentives aux multiples aspects des dossiers traités.

Dans les études économiques « coûts-avantages », la dimension distributive des décisions et négociations passe clairement au second plan dans l'analyse : on ne trouve pas, par exemple, de tableaux qui feraient le bilan des gains et pertes de chaque partie prenante et ressembleraient alors de près aux « matrices de gains » qui constituent un repère central de notre recherche. Pour autant, l'utilisation de ces études économiques comme support de négociation prend bien en compte les aspects distributifs des dossiers, mais pour les traiter seulement de manière indirecte et partielle. Deux cas de figure sont à envisager.

¹⁶ Que l'on qualifie d'ailleurs souvent de re-distributive, quand elle est explicite et revendiquée.

Le premier est celui de la négociation « à orientation intégrative »¹⁷. Il va de soi que le fait de « créer de la valeur » peut diminuer les tensions inhérentes aux luttes pour « l'appropriation de la valeur ». Plus précisément, un principe commun aux négociations publiques dans nos sociétés semble d'être d'ouvrir, par une discussion explicite et approfondie des marges de manœuvre de création de valeur, un chemin plus aisé à des négociations distributives maintenues autant que possible à la lisière entre traitement explicite et ajustements implicites. La mise en évidence d'un bénéfice collectif, par exemple, et une meilleure connaissance des coûts et des externalités négatives des projets, peut servir de base à des négociations de compensation des parties prenantes qui sont « perdantes » au projet. Au demeurant, la connaissance des coûts et des avantages fournie par l'étude coûts-avantages apporte aux parties prenantes une information enrichie – même si elle reste en grande partie implicite – sur les gains et pertes des uns et des autres. L'économiste ou le médiateur peuvent alors compter sur les négociateurs eux-mêmes pour prendre en charge les aspects distributifs du processus où ils sont engagés. On peut même penser qu'il serait contre-productif, de la part de l'intervenant qui souhaite faciliter la négociation de mettre sur la table des bilans distributifs établis par lui-même – du moins lorsque la négociation est engagée sur la base d'une discussion pluraliste des avantages et inconvénients collectifs des projets en discussion.

Mais qu'en est-il dans le second cas de figure, celui de la négociation « à orientation distributive » - dans le cas des projets d'infrastructures, celle où un porteur de projet déploie des stratégies pour éviter une mise en discussion pluraliste sur le fond, de manière à imposer un projet qu'il considère avantageux pour lui indépendamment des inconvénients qu'il peut comporter pour les autres (en particulier pour « la nature » et pour « le contribuable », pour reprendre les termes de Claude Henry) ? Dans ce cas, l'étude coûts-avantages, sans pour autant rentrer dans la répartition des gains et pertes, met en lumière l'absence de création de valeur du projet et apporte ainsi au collectif que constituent de fait les parties prenantes potentiellement lésées une base pour refuser une décision négative pour elles et qu'aucun principe

¹⁷ C'est-à-dire dans laquelle les parties consacrent l'essentiel de leur effort à la recherche d'une solution commune aussi avantageuse que possible pour les deux parties, par opposition à une négociation à orientation distributive, dans laquelle les parties consacrent l'essentiel de leurs efforts à des pressions pour défendre leur intérêt en dehors de la recherche de solutions (Dupont, 1994). L'orientation intégrative ou distributive caractérise un processus de négociation. Elles se situent sur un autre plan que ce que nous nommons ici les dimensions intégratives et distributives, qui concernent d'abord les structures d'intérêts des situations de négociations, thème central du présent rapport.

collectif de rationalité ne peut justifier. De cette façon encore indirecte, les études coûts-avantage contribuent à contrecarrer les formes les plus brutalement distributives de négociation sur les projets.

Au total, il ressort de cette première discussion (1) que l'explicitation des effets intégratifs des projets par les études coûts-avantages constitue une base importante pour l'établissement de matrices de gains liées à ces projets, (2) que pour établir ces dernières de façon à ce qu'elles couvrent également les enjeux distributifs, il faut compléter les études coûts-avantages par des analyses complémentaires sur la répartition des coûts et avantages entre les protagonistes et (3) qu'il serait utile de déterminer pour quels usages ces analyses complémentaires seraient mobilisées : il semble en tout cas que l'appui à des négociations déjà bien engagées avec une orientation intégrative et la dénonciation de projets non rentables n'aient pas besoin de tels complément.

II.3.b La mise en œuvre des études coûts-avantages : un savoir-faire méthodologique dans l'évaluation des enjeux

La vaste expérience accumulée par les spécialistes des études coûts-avantages est une base de départ intéressante pour aborder un autre aspect de l'analyse des enjeux des décisions et négociations sur les projets d'infrastructure : les problèmes méthodologiques et pratiques considérables que pose sa mise en oeuvre. Autant le principe de l'étude coûts-avantages est simple – comparer les avantages liés à la réalisation du projet avec l'ensemble de ses coûts – autant sa mise en pratique est malaisée. Lorsque l'économiste, au sujet d'un projet donné, entreprend d'identifier et d'apprécier les coûts et les avantages, il se retrouve au prise avec les grandes difficultés que nous avons identifiées plus haut : multiplicité des effets positifs et négatifs des projets, difficulté à délimiter une zone d'influence bien circonscrite, mesure des effets, incertitudes liées au manque de connaissances et aux aléas, problèmes que pose la valorisation des effets pour pouvoir les comparer entre eux. Ici, les connaissances théoriques ne suffisent plus : il faut mettre en œuvre un véritable savoir-faire méthodologique et pratique, qui fait lui aussi partie de la compétence du spécialiste des études coûts-avantages. Soulignons quelques enseignements que l'on peut en tirer pour notre entreprise.

Le premier est très simple mais fondamental : l'évaluation des enjeux d'un projet passe par un véritable labeur de recherche, d'acquisition, de traitement et d'interprétation de données. Prenons un seul exemple : une étude réalisée en 1996 et qui avait pour but d'évaluer les retombées sur l'économie locale des barrages-réservoirs du bassin de la Seine (Bouni, Lau-

rans et al., 1996). Le demande du commanditaire était la suivante. Ces barrages créent de la richesse localement par les activités touristiques et de loisir qu'ils permettent ; ces retombées locales sont l'un des enjeux des négociations sur la création de nouveaux barrages : comment les évaluer en s'appuyant sur l'exemple des ouvrages déjà existants ? Le principe de départ est donc on ne peut plus simple. En pratique les obstacles s'accumulent à chaque pas. Où trouver des données sur la création de gîtes ruraux, sur la variation du prix des maisons, sur le chiffre d'affaire des marchands de glace et des bateaux mouche, ... ? Comment faire la part entre l'effet des barrages et celui plus général du développement du tourisme en zone rurale ? Quel territoire prendre en compte ? Etc... Pour traiter une problématique simple et qui ne porte encore que sur l'un des enjeux de la décision sur un projet de barrage, il aura fallu des mois de travail d'une équipe d'économistes rompus à ce type d'étude. Cette ampleur du travail nécessaire pour l'évaluation des enjeux, son caractère laborieux, constituent déjà en eux-mêmes un facteur important dans l'étude de la négociation sur les projets. Ils ont notamment, sans que cela soit généralement perçu par les chercheurs eux-mêmes, un effet dissuasif qui tend à ré-orienter leur attention vers des activités plus gratifiantes de recueil de récits sur les processus décisionnels. Quitte à rationaliser ce choix par une exagération des problèmes théoriques que pose l'approche par l'évaluation des enjeux et par une minoration des éclairages que l'on peut en attendre. On tient peut-être là une des causes de la préférence générale pour les entrées par le processus que nous constatons en introduction avec Lax et Sebenius !

En outre, et c'est le second enseignement que nous voulons souligner ici, ce labour ne peut pas se réduire à la mise en œuvre, laborieuse mais sans interrogations majeures, de méthodologies stabilisées. A chaque pas – c'est-à-dire pour le choix de chaque élément pris en considération, de chaque mode de calcul, pour le chiffrage de chaque paramètre – des choix sont à effectuer. Choix importants, car ils ont souvent un impact fort sur les résultats de l'évaluation. Choix qui posent des questions méthodologiques délicates. Comme l'écrit Claude Henry, « il est indéniable que les méthodes d'évaluation économique s'inscrivent dans des cadres scientifiques. Cependant ces cadres ne sont pas contraignants ; des degrés de liberté, donc des marges de manœuvre subsistent, qui constituent des enjeux sociaux »¹⁸. L'expert ou le chercheur qui conduit l'évaluation des enjeux est donc – si nous nous permettons d'introduire une expression un peu familière - « à la manœuvre » c'est-à-dire confronté à une

¹⁸ Les citations de Claude Henry qui jalonnent notre rapport sont toutes, sauf indication contraire, empruntées au texte de 1986 cité en exergue ; par souci de légèreté, nous ne rappellerons pas cette référence à chaque fois.

suite de micro-décisions méthodologiques qui, au final, mettront en jeu la valeur de ses résultats – et ce, sur deux plans.

D'un côté elles seront cruciales pour l'acceptabilité de ses résultats par tel ou tel acteur social et pour l'utilité de l'évaluation comme « langage de négociation » (Henry, 1984). C'est sur ce point qu'insiste essentiellement Claude Henry dans les textes que nous avons cités ici et c'est en effet le point crucial pour l'utilisation des études coûts-avantages comme levier pour animer une négociation à orientation intégrative. Ici, la marge de manœuvre entre cadre théorique et mise en œuvre de l'évaluation devient marge (et support) de négociation.

De l'autre côté, elles détermineront la valeur de ses résultats (cohérence, significativité,...) au regard de la problématique de départ portée par l'analyste lui-même. L'évaluation des enjeux s'inscrit presque nécessairement dans un projet analytique plus large. C'est le cas par exemple pour l'entreprise qui nous occupe ici : il s'agit de développer une étude des enjeux pour la mettre au service d'une compréhension plus profonde des décisions et des négociations associés à un projet d'infrastructure. Or ces visées plus larges sont déterminantes pour les micro-décisions méthodologiques et pratiques prises dans la mise en œuvre même de l'évaluation : chacune d'elle peut, par sa pertinence ou non, affecter la contribution que l'évaluation des enjeux pourra apporter au projet scientifique plus large qu'elle veut alimenter.

Autrement dit, la conduite méthodologique de l'évaluation des enjeux sera d'autant plus pertinente qu'elle se guidera d'une part sur une perception claire de la situation sociale d'évaluation¹⁹ et d'autre part sur une définition claire et pertinente de l'entreprise analytique plus large à laquelle l'évaluateur entend contribuer.

Enfin, un troisième type d'enseignement peut être tiré de l'application des études coûts-avantages aux projets d'infrastructure. Il concerne les questions d'appréciation des gains et des pertes. Ici, ce ne sont pas les techniques de monétarisation qui sont intéressantes, puisque ce n'est pas pour un calcul d'optimisation, ni pour établir des équivalences de valeur que nous nous intéressons à l'évaluation des enjeux. En revanche, sont éclairants pour nous les efforts accomplis par nombre d'économistes²⁰ pour desserrer le plus possible le carcan du besoin de

¹⁹ Dans le cas qui nous intéresse ici, l'évaluation des enjeux par des chercheurs pour contribuer à leur travail d'analyse des négociations, cette situation sociale est celle que ces chercheurs ont défini, construit, vis-à-vis de leur terrain.

²⁰ Et aussi d'analystes de la décision, comme par exemple dans l'ouvrage de Bernard Roy sur l'analyse multicritère (1985) qui est un modèle sur ce point.

chiffrage de leurs approches analytiques, à la fois dans un but pratique (adapter la mise en œuvre à des situations concrètes rétives au chiffrage) et dans un but théorique (pour en rendre la valeur démonstrative le moins dépendante possible de conventions de chiffrage). Ainsi le passage de l'évaluation coûts-bénéfices (où tout doit être monétarisé) à l'évaluation coûts-avantages (où l'on peut accepter des tableaux hybrides où certains enjeux ne le sont pas) indique-t-il une voie utile, voie qui n'est pas seulement de principe, mais véhicule elle aussi un savoir-faire méthodologique et pratique sur lequel il sera possible de s'appuyer.

En bref, il ressort de cette discussion (1) que l'évaluation des enjeux d'une décision (ou d'une négociation) dans des cas réels d'aménagement et d'environnement est un travail lourd, qui demande de développer des savoir-faire méthodologiques et pratiques spécifiques, (2) que l'expérience acquise par les économistes, en particulier ceux qui pratiquent les études coûts-avantages de projets est ici riche d'enseignements, mais (3) que ces enseignements ne peuvent pas être transposés tels quels à l'analyse des enjeux de la négociation.

Insistons encore sur ce dernier point : il ne s'agit pas de reprendre telles quelles, pour l'évaluation des enjeux de négociation, les solutions retenues par les économistes pour la conduite des études coûts-avantages. Le cadre scientifique général – nous y reviendrons – n'est pas le même, même s'il comporte des éléments communs (en particulier par le biais de l'utilisation partagée de la théorie des jeux). Les finalités démonstratives ne sont également pas les mêmes (puisque'il ne s'agit pas dans le cas général d'apprécier si le projet optimise la création de valeur d'un point de vue collectif). De ce fait les « marges de manœuvre » entre cadre théorique et situation concrète d'évaluation ne sont pas identiques non plus. Les études coûts-avantages ne nous apportent donc pas des méthodes et des solutions pratiques « prêtes à l'usage » qui prendraient en charge le volet « analyse des enjeux » dans l'étude d'une négociation. En revanche, elles apportent des enseignements méthodologiques et des éléments de solutions pratiques, dont certains peuvent utilement être repris, reconfigurés et complétés pour la mise en œuvre d'analyses nouvelles, spécifiquement adaptées à la compréhension des enjeux liés à une situation de négociation.

II.3.c Le constat de la situation française en matière de décisions en matière d'infrastructures

Outre les questions de cadrage et de méthode que nous venons de discuter, il nous semble utile d'aborder ici un troisième et dernier thème à partir du travail de Claude Henry sur l'évaluation économique et les projets d'infrastructure : son constat sur la situation française

en matière de décisions d'aménagement lorsque celles-ci soulèvent à la fois des enjeux économiques et environnementaux. Ce constat, étayé par de nombreuses études de cas, est schématiquement le suivant.

D'un côté, on observe un grand nombre de situations dans lesquelles les porteurs de projets se situent dans le cadre de ce que Claude Henry nomme un « rouleau compresseur » et qu'il définit ainsi. « Ce que nous appelons un rouleau compresseur est une institution investie d'une mission d'intérêt public, dont on peut résumer ainsi les principaux caractères :

- son développement résulte de l'émergence d'une préoccupation collective [qui a été considérée] prioritaire pendant une période de son histoire,
- l'institution traduit cette préoccupation en objectifs relativement simples et stables, qui orienteront toute son action ultérieure,
- si la préoccupation initiale vient à s'affaiblir, et donc avec elle la justification qu'elle constitue pour l'action de l'institution, celle-ci sait y parer avec des arguments renouvelés et si nécessaire changer purement et simplement de registre justificatif,
- elle se tient toujours prête [...] pour une avancée au-delà de ce qui a été approuvé jusque-là par les autorités politiques et administratives , [...],
- avec ses sources de financement habituelles, l'institution a des relations relativement simples et sûres : démarches répétitives selon des procédures bien rôdées, justifications assez sommaires du moment que les projets s'inscrivent dans la ligne consacrée. » (p.66-67)

Par ailleurs, Claude Henry souligne un dernier trait constitutif du « rouleau compresseur » : le fait que les porteurs de projet qui le « conduisent » n'hésitent pas à recourir à toute sortes de stratégies, y compris très agressives ou manipulatoires, pour éviter que la dynamique par laquelle le rouleau compresseur « tend vers un achèvement au-delà de toute justification économique et sociale, un achèvement qui ne laisse aucun « trou » », ne soit remise en cause ni globalement ni à l'occasion d'un projet.

Si nous avons cité aussi longuement ce texte de 1986, c'est qu'il fait écho de façon frappante et détaillée à des situations que nous avons étudiées, comme on le verra dans la suite, et parce qu'il attire l'attention sur deux thèmes qui seront centraux pour notre travail : d'une part

un syndrome d'absence d'écoute de la part de ce type de porteurs de projets²¹, d'autre part (nous y reviendrons en détail plus bas), l'importance peu visible mais fondamentale des circuits de financements dans l'insuffisance persistante du contrôle social de la justification de certains projets.

La première préoccupation de Claude Henry est donc d'arrêter les « rouleaux compresseurs » lorsqu'ils ont outrepassé leur pertinence initiale, faute de quoi l'on débouche sur des programmes d'action publique coûteux, injustifiés économiquement et néfastes pour l'environnement. « Arrêter » pour reprendre sa formule « de forcer le passage pour s'obliger à comprendre ».

Notons au passage – cela nous servira ensuite – comment les excès d'un « rouleau compresseur » se traduisent dans les projets d'infrastructures correspondants :

- bénéfices économiques attendus nettement inférieurs aux dépenses publiques effectuées,
- indifférence aux effets écologique et plus généralement à l'ensemble des effets sur les tiers,
- études justificatives (techniques, économiques, écologiques, sociales) sommaires,
- porteurs de projets qui entendent échapper à une discussion de fond sur le bien fondé de l'ouvrage et de sa conception.

En s'appuyant sur une autre série d'exemples, positifs cette fois, Claude Henry montre en revanche qu'une fois le rouleau arrêté, on peut déboucher sur des conceptions de projet plus intégrées, qui s'adaptent avec soin aux circonstances du lieu et des gens, aux problèmes techniques et économiques précis qui y sont à résoudre, aux fragilités et aux opportunités écologiques avec lesquelles il est souhaitable de composer. Mais pour déboucher sur ces projets « sur mesure »²² plus performants sur le plan économique et écologique, plus rationnels sur le plan de la dépense, il faut satisfaire à deux exigences. D'une part, il faut des négociations approfondies entre les acteurs concernés pour formuler un diagnostic multi-dimensionnel et surmonter les logiques sectorielles qui nécessairement se croisent. D'autre part, il faut réaliser des montages financiers laborieux²³, y compris pour des opérations relativement simples et peu coûteuses sur le terrain.

²¹ Ce thème sera central dans le second volet de notre recherche, que nous présenterons à l'occasion du rapport final.

²² Par opposition au « prêt à porter » du rouleau compresseur.

²³ Par rapport aux circuits de financements bien rôdés des « rouleaux compresseurs ».

Pour récapituler ce troisième thème de la discussion de l'usage des études coûts-avantages prôné par Claude Henry, retenons qu'il les propose comme un véritable levier pour aider à arrêter les rouleaux compresseurs lorsqu'ils vont trop loin et pour encourager à des projets « sur mesure » en servant d'outil d'appui à la négociation intégrative. Comme on le verra dans la conclusion du rapport, ce programme conserve beaucoup d'actualité : les rouleaux compresseurs n'ont pas disparu²⁴ et les projets intégrés ont toujours besoin de renforcer leurs leviers et leurs points d'appui. L'évolution de la situation française en matière de projets d'infrastructure demande en revanche que ce programme soit complété – du moins c'est ce que nous essaierons de montrer - par un traitement plus explicite des enjeux distributifs des décisions et négociations associées aux projets.

²⁴ Si certains se sont arrêtés, d'autres on persisté et il semble même qu'il en apparaisse de nouveaux !

II.4 Re-formulation des objectifs et du dispositif de la recherche

En revenant sur les premières recherches exploratoires menées en 1997 et 99 (Rouyère, 1997; Guével, 1999) nous avons donc pu re-préciser les objectifs de notre travail sur les enjeux distributifs de la décision et de la négociation sur les infrastructures et adopter une stratégie de recherche différente pour les atteindre.

S'agissant des objectifs, aussi bien les deux études de cas réalisées que le précédent des études coûts-avantages nous ont incité :

- à poursuivre dans la voie du labour d'identification et d'évaluation des enjeux à partir de données réelles et donc à ne pas recourir aux procédés de simplification qui pourraient nous ramener trop directement aux schémas de principe,
- à chercher des méthodes d'identification et d'évaluation des enjeux qui puissent fonctionner de manière complémentaire des évaluations économiques coûts-avantages, c'est-à-dire en tirant parti de leurs capacité à appréhender les enjeux intégratifs de la décision, sans pour autant se laisser prendre à leur logique d'ensemble qui risquerait d'escamoter un traitement approfondi de sa dimension distributive,
- à reconnaître, vu l'ampleur du chantier révélée par les premières approches, le caractère exploratoire de l'entreprise et donc le poids qu'elle doit donner (1) au travail d'explicitation et de consolidation progressive de la problématique, (2) à l'identification de pistes de recherche praticables et (3) à la recherche de premiers exemples probants pour montrer la faisabilité et la pertinence de l'entreprise.

Pour cela, nous avons conçu un dispositif de recherche adapté à ces objectifs.

Nous avons commencé par lancer, en 2000, une nouvelle étude exploratoire légère, appuyée sur l'étude d'un cas – celui de la gestion de l'ours des Pyrénées – sur lequel nous avons étudié nous même en profondeur les aspects institutionnels, décisionnels et de négociation. Elle a été réalisée par un groupe de quatre personnes (deux stagiaires de l'INA-PG²⁵, un agent de terrain et l'auteur) et a consisté, dossiers en main (et en partie sur le terrain) à essayer (1) d'imaginer autant d'angles d'attaques différents que possible pour exploiter les données disponibles pour éclairer les dimensions distributives des négociations sur l'ours des Pyrénées, puis (2) à mettre en œuvre de manière légère celles qui pouvaient l'être, pour cerner

²⁵ Cathy Crignon et Benjamin Vallin.

leur potentiel. Une quinzaine d'approches ont été envisagées et testées de la sorte, donnant lieu à autant de fiches²⁶, servant d'étude de faisabilité et de base pour notre travail ultérieur.

Nous avons ensuite lancé – elles ont constitué l'essentiel de notre travail sur les enjeux distributif dans le cadre de la convention CDE - deux études de cas approfondissant les deux principales pistes retenues à la suite de cette expérience. Pour les conduire, nous nous sommes appuyés sur les deux principes suivants, inspirés par les difficultés rencontrées en 1997 et 1998.

Le premier a consisté à coupler l'étude du cas des barrages, ouvrage chacun très spécifique et complexe sur le plan institutionnel, technique, économique,, avec celle d'un autre type de projets d'infrastructures beaucoup plus simple et plus répétitif, qui puisse fournir des repères, des éléments de comparaison, des occasions de tester facilement des hypothèses ou des idées méthodologiques sans pour autant retomber dans les seuls raisonnements de principe. Nous avons choisi pour cela les projet de route forestière en montagne, à la fois pour leur petite échelle et leur simplicité et parce que les informations parcellaires dont nous disposions semblaient indiquer que ces projets étaient souvent peu justifiés d'un point de vue « coûts-avantages » et donc que l'on devait pouvoir souvent trouver à leur construction – c'était du moins notre hypothèse – des motivations distributives. Par ailleurs, l'intérêt démonstratif et les enjeux propres de ce dossier, contrastant avec le fait qu'il ait jusqu'ici été très peu étudié sous cet angle ne pouvait que nous encourager dans ce sens.

Le second principe organisateur a été d'organiser un collectif de travail de plusieurs personnes. Il ne s'agissait pas, en effet, d'appliquer sur un matériau nouveau des méthodes bien définies au départ (encore moins, éprouvées), mais de préciser les problèmes et d'imaginer des méthodes à mesure que l'on avançait dans la découverte des terrains et dans l'acquisition des données. Dans le cadre de la convention CDE sur les barrages, nous avons donc créé une situation de travail où trois stagiaires de DEA travaillaient quotidiennement ensemble et régulièrement avec l'auteur et d'autres membres de l'équipe de recherche (en particulier Alexandre Emerit). De plus, plusieurs réunions de travail communes ont été tenues avec un groupe similaire, formé par Yann Laurans et deux stagiaires à l'Agence de l'Eau pour traiter du pro-

²⁶ Qui n'ont pas été diffusées : elles étaient conçues comme matériau préparatoire pour les recherches plus approfondies conduites ensuite..

blème des circuits financiers du domaine de l'eau dans la région Ile de France, qui soulève des difficultés en partie similaires aux nôtres²⁷.

Ce dispositif de recherche nous a effectivement permis de consolider progressivement la problématique, de fournir des exemples qui nous paraissent éloquents et d'ouvrir des voies de recherche, sur lesquelles beaucoup reste évidemment à faire. C'est ce que nous allons essayer de montrer dans les parties suivantes. Les parties deux et trois sont consacrées respectivement aux négociations liées aux circuits de financement, et à l'établissement de « matrices de gains » associées aux projets.

²⁷ Notons également que les projets de mémoire sur les barrages et les forêts ont été présentés et discutés lors de deux réunions du groupe du projet CDE sur les barrages dans sa configuration initiale.

III DISTRIBUTION ET APPROPRIATION DES FONDS PUBLICS, CIRCUITS DE FINANCEMENT, NEGOCIATIONS DE PROJETS

Les travaux exploratoires que nous avons menés ont permis d'esquisser plusieurs approches envisageables pour aborder l'analyse des enjeux (en particulier distributifs) des décisions et négociations sur les projets d'ouvrages publics. Dans cette seconde partie du rapport, nous allons présenter les résultats obtenus par l'une de ces approches, qui consiste à concentrer l'attention sur les circuits de financement des ouvrages, sur les négociations qu'ils suscitent – ou qu'ils entravent au contraire - et sur les éléments de structure qu'ils impriment à ces négociations (ou aux modes de décision qui se développent en lieu et place de ces négociations). Nous présenterons d'abord le principe de cette approche, puis la grille d'analyse que nous avons élaborée pour la mettre en œuvre, suivie des résultats qu'elle a donnés, d'abord dans le cas des routes forestières, ensuite dans celui des barrages.

III.1 L'appropriation des fonds publics au cœur des négociations

Dans l'analyse coûts-avantages, on tend à assimiler la dépense publique consentie pour réaliser une infrastructure à un coût de même nature que l'investissement que consent un acteur économique dans l'espoir d'en obtenir un retour. Si le retour justifie l'investissement, c'est que celui-ci est rentable. Or nos études de cas, convergeant en cela avec les travaux du programme animé par Claude Henry dans les années 80, regorgent d'exemples de situations où des fonds publics sont dépensés pour des ouvrages dont la finalité affirmée est économique et dont pourtant les bénéfices économiques envisagés (ou réalisés, dans le cas d'une analyse *ex post*) sont très inférieurs aux coûts consentis, quand il ne sont pas tout simplement inexistant²⁸. La persistance – si ce n'est le développement – de ce type d'activités nous incite à rechercher un cadre d'analyse centrée sur d'autres dynamiques.

III.1.a Des négociation distributives... et distributrices de fonds publics

Plusieurs constats nous conduisent alors vers la problématique de la distribution et de l'appropriation des fonds publics.

Le premier a déjà été évoqué plus haut : le fait que la prospérité des projets économiquement et écologiquement peu justifiés, là où elle est constatée, renvoie à l'existence de circuits de financements bien rôdés et qui éludent l'essentiel des régulations et négociations qui pourraient viser à établir l'intérêt économique, social et écologique des projets. Les études de cas sur les routes forestières mettent en évidence, en ce début des années 2000, une situation proche de celle qui régnait dans les années 80 en matière de barrages et qui – on le verra - confirme pleinement cette hypothèse.

Le second constat est le suivant : même dans certains cas où les régulations et négociations sont plus développées – par exemple, sur le dossier de l'ours des Pyrénées ou dans le dossier du barrage de la Trézence – il nous semble que la réalisation d'infrastructures dont les coûts sont incomparablement supérieurs aux avantages doit chercher une explication – et des perspectives de régulation – dans le rôle central que jouent des tiers payeurs non représentés

²⁸ Le cas n'est pas rare en matière de pistes forestières. Pour ce qui concerne les barrages, on peut citer aussi des exemples comme celui du barrage de Chambonchard, dont la construction continuait à être envisagée alors que les bénéfices prévisibles étaient négligeables (Bouni, Laurans et al., 1998), ou de celui du Salagou, construit pour l'irrigation et qui n'a jamais été utilisé que par d'occasionnels véliplanchistes et plongeurs en eaux douces.

(ou représentés de manière inadéquate) dans les instances de décision, de régulation, de négociation.

Un troisième constat renforce encore la nécessité d'une étude des circuits de financement. On assiste depuis une quinzaine d'années à une complexification progressive du montage institutionnel et financier des projets d'infrastructures publiques. Sur le plan du financement, cela se traduit par des « tours de table »²⁹ dans lesquels le poids des apports des uns et des autres, ainsi que les responsabilités qui les accompagnent, deviennent de moins en moins lisibles. C'est le cas en particulier sur deux plans : d'une part l'imbrication entre les différents niveaux d'organisation géographique et institutionnelle liés à la décentralisation et à l'intégration européenne, d'autre part les combinaisons intersectorielles où le cumul de justifications économiques, sociales et environnementales se traduit par des clés de financement qui tendent (on le verra plus loin) à brouiller les finalités des projets et les responsabilités correspondantes.

Circuits financiers « hors régulation », efforts pour éloigner activement les contributeurs financiers des projets de leur négociation et de leur évaluation, complexification et illisibilisation³⁰ de la répartition des financements et des bénéficiaires : nos études de cas nous ont bien montré, d'ailleurs, que ces trois tendances peuvent se cumuler et même entrer en synergie les uns avec les autres. On aboutit alors à des situations où les uns négocient entre eux l'usage de l'argent des autres dans des conditions où non seulement ceux-ci ne sont pas représentés adéquatement, mais ne peuvent même pas obtenir un compte-rendu utilisable des dépenses effectuées. Notons en passant que l'absence – ou la quasi-absence - des contributeurs autour de la table de négociation facilite la tâche des bénéficiaires qui peuvent alors se féliciter d'avoir mis en place des systèmes de gouvernance et de concertation particulièrement harmonieux, surtout lorsqu'ils réussissent à s'affranchir de toute évaluation critique extérieure (c'est-à-dire dont le contenu échapperait à leur contrôle)³¹ !

²⁹ Le « tour de table » financier est le pendant du processus « tout le monde autour de la table » dans les projets multi-partenariaux et multi-financés qui sont de plus en plus la norme en matière d'action publique.

³⁰ Nous espérons que le lecteur nous pardonnera ce néologisme dont l'allitération confuse reflète bien le processus regrettable qu'il désigne : celui par lequel certains acteurs s'ingénient à mettre en œuvre des dispositifs de décision tels qu'il devient très difficile de cerner précisément les buts de l'action publique, les moyens mis en œuvre, les responsabilités en jeu.

³¹ Sur ce point, l'exemple de l'Institution Patrimoniale du Haut Béarn (Mermet, 2001; Mermet, 2002) est particulièrement éloquent : on en trouvera plus loin de nouveaux exemples.

III.1.b La nécessité de se doter de nouvelles clés de lecture

Dans cette situation, il importe de mettre au point des grilles d'analyse des circuits de financement ainsi que des négociations et régulations qui leurs sont associées, analyses qui devraient viser plus précisément :

- à cartographier les circuits financiers de façon à pouvoir rétablir clairement qui sont, au sujet d'une décision donnée, les payeurs « finaux » et les bénéficiaires³² directs de l'attribution des fonds publics,
- à situer dans ces circuits les lieux de négociation ou de régulation, de manière à pouvoir analyser leur activité (ou leur paralysie), évaluer (et éventuellement, améliorer) leur fonctionnement.

Ainsi, dans le cadre de l'étude exploratoire effectuée en 2000 à partir du cas de l'ours des Pyrénées, nous avons mis au point un modèle graphique pour la cartographie des circuits de financements et de leur régulation, modèle dont nous avons ensuite testé la pertinence sur les dossiers de routes forestières et de barrages.

III.1.c Cartographier les circuits de financement : comptabilité analytique et responsabilités politiques et administratives

Une proposition de modèle conceptuel pour la cartographie des circuits de financement et de leurs régulations

Les principales considérations qui fondent la conception et l'utilisation de ce modèle sont les suivantes.

Le modèle doit permettre de construire une représentation des processus de dépenses publiques qui permette de déterminer à quelles instances ou personnes le contribuable qui est à l'origine des fonds pourra demander des comptes.

Le modèle est fondé sur une conception du processus de dépense publique en quatre temps :

³² Soulignons dès à présent, pour la bonne compréhension, qu'il s'agit ici de payeurs et de bénéficiaires directs du financement et non pas de « décideurs » intermédiaires et de bénéficiaires des effets économiques ; ainsi lorsque une administration déconcentrée affecte des fonds européens pour construire une route forestière au bénéfice d'une commune, les payeurs sont le contribuable européen, les bénéficiaires directs sont l'ONF (maître d'œuvre) et l'entreprise qui construit la route. On reviendra dans la conclusion du rapport sur la nécessité de distinguer la dimension financière et la dimension économique, qui constitue un des points majeurs des résultats que nous défendons ici.

- mise en commun de fonds par une communauté de contribuables ;
- affectation des fonds à des objectifs de politique, en général par une instance délibérative (parlement européen, assemblée nationale, conseils régional, général, municipal...), avec établissement d'un budget et éventuellement création de programmes de financement et d'instances chargées de les mettre en œuvre ;
- une chaîne de transmission et d'affectation secondaire des fonds, comportant notamment
 - * des délégations de crédits et de décision,
 - * des constitutions de maîtrise d'ouvrage,
 - * des arbitrages,
- la dépense effective dans la réalisation des opérations, comportant notamment
 - * des interventions de maîtrise d'œuvre,
 - * les prestation de construction, de service,
 - * des actes d'instruction et de conseil, etc...

Pour l'objectif qui est le nôtre, il est très important de pouvoir maintenir à toutes les étapes de l'analyse du processus de dépenses une lecture qui conserve la différenciation entre les différentes communautés contributives. En effet, si l'on en vient à amalgamer, confondre, ou plus techniquement agréger les fonds provenant de communautés contributives distinctes, sur lesquels la responsabilité budgétaire est exercée par des instances délibératives différentes, alors on rend impossible de rendre des comptes précis de l'usage des fonds devant les contribuables-électeurs correspondants. La notion de coût n'a de sens que de manière relative, comme un coût pour quelqu'un (une instance ou une personne) ; par exemple si un ouvrage public entièrement financé par l'Europe était construit en France, cette dépense constituerait un coût pour le budget européen et (dans la mesure où elle génère des revenus fiscaux et sociaux) une recette pour les budgets Français. On ne peut donc pas dans le cas général, comme s'y aventurent cependant certains travaux en économie, parler de coûts pour la collectivité en général, sans préciser à quelle collectivité – c'est-à-dire, à quelle communauté contributive précise, correspondant à quelle communauté politique et donc à quelles prises de responsabilités - on fait référence.

Un autre considérant concerne la sectorisation des politiques publiques et des filières de financement. En effet, les fonds rassemblés par une communauté contributive sont affectés presque immédiatement, dans le processus de décision, à des grands objectifs de politique (par exemple, le développement de l'agriculture, ou la protection de l'environnement) qui orientent les fonds vers des filières de politiques publiques différentes, gérant chacune des

circuits de financement spécifiques. Il est capital de conserver la lisibilité sur ce plan pour deux raisons. D'une part, il n'est pas possible de rendre des comptes au contribuable initial si l'on ne peut lui démontrer que les fonds affectés à un objectif (par exemple environnemental) ont bien été dépensés pour un objectif de terrain identifiable, dont il (le contribuable) puisse vérifier lui-même qu'il correspond bien à ce qu'il entendait par un objectif environnemental. D'autre part, les problèmes environnementaux que soulèvent les projets (notamment d'infrastructures) tiennent souvent à des contradictions ou des compromis entre un ou plusieurs secteurs de politique publique de développement et l'action publique environnementale, auxquels correspondent (on le verra) des croisements, des collisions, des confusions, des glissements entre les circuits de financement. Par ailleurs, le maintien de cette distinction entre les circuits financiers sectoriels ne pose pas de problème majeur, puisqu'elle reflète dans une large mesure l'organisation des chaînes de transmission des fonds.

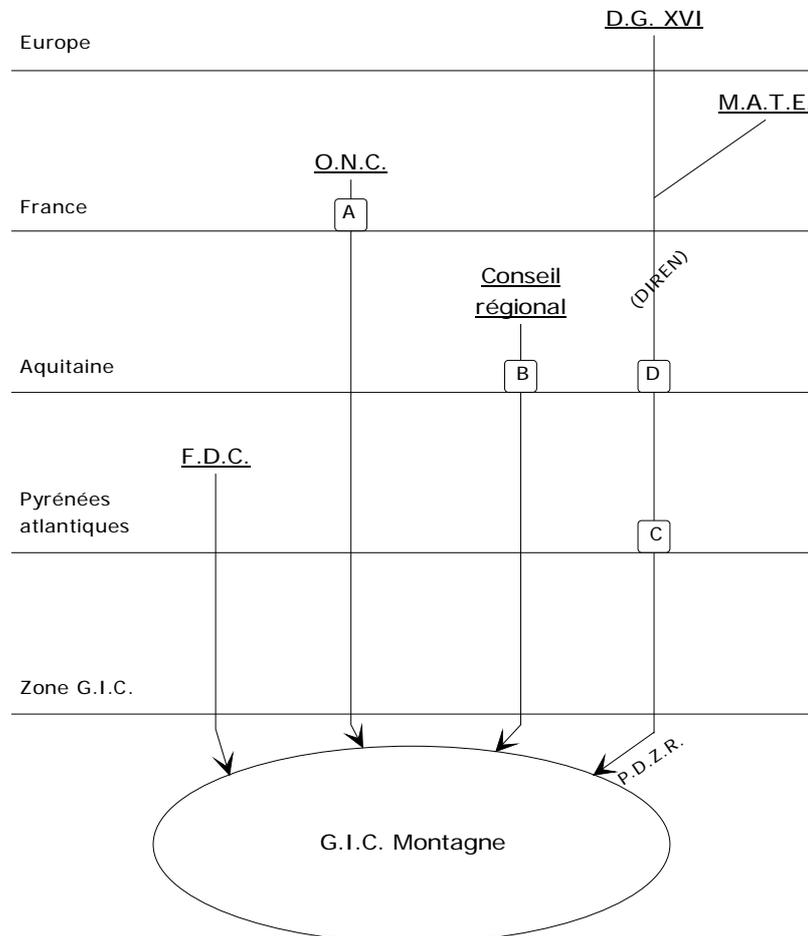
Enfin, le troisième principe organisateur de l'analyse est fondé sur son objectif central : permettre au membre d'une communauté contributive (1) de juger par lui-même si l'usage final qui a été fait des fonds qu'il a abondé correspond bien aux objectifs fixés par l'instance de décision où il est représenté, (2) d'identifier à qui (quelle instance, quelle personne) il peut demander des comptes sur cet usage et ainsi (entre autres utilisations) (3) de disposer d'une base précise pour envisager des transformations dans les circuits d'usage des fonds, si ceux-ci donnent des résultats inappropriés à ses yeux. Ce souci nous fournit un guide qui rend la cartographie des circuits de financement et de leur régulation praticable. Il est en effet illusoire de vouloir retracer dans son ensemble la carte du labyrinthe des circuits de financement public³³. En revanche, les travaux dont nous rendons compte ici nous ont montré qu'il était tout à fait praticable de tirer les quelques fils d'Ariane qui permettent de remonter d'une opération particulière de mise en œuvre finale des dépenses vers les communautés qui ont contribué les fonds utilisés, en passant par les instances et les personnes qui ont fait circuler le financement de ces dernières vers la première.

Au total, on débouche sur un principe de schématisation que nous présentons ici sur la base d'un cas simple : le financement du fonctionnement d'un groupement d'intérêt cynégétique regroupant quelques dizaines de communes, qui effectue surtout des opérations de gestion du gibier et est financé en bonne partie, sur les premières années, par le contribuable euro-

³³ On trouvera un peu plus loin la mise en discussion de cette affirmation un peu brutale.

péen, sur des fonds du volet « environnement » du PDZR (Plan de Développement des Zones Rurales), destinés à des investissements.

Figure 1 : Le financement du G.I.C. Montagne



A : Le fondateur du GIC et l'O.N.C. (réticent) négocient sur le principe et la durée du financement du G.I.C. L'O.N.C. cède sur le principe, le fondateur cède sur la durée (un an seulement).

B : Le fondateur, Conseiller régional, obtient des financements au sein du Conseil régional.

C : Le Préfet et le fondateur, au sein du Comité départemental P.D.Z.R., se mettent d'accord sur les demandes à formuler.

D : Le Préfet et la DIREN négocient sur le principe du financement du G.I.C. par le P.D.Z.R.-environnement. Le Préfet obtient le financement ; la DIREN obtient un principe de dégressivité ; on présentera ce financement de fonctionnement dégressif comme un « investissement » : le « lancement » du GIC.

Les principes d'établissement et de lecture du schéma sont les suivants.

- * Pour résoudre le problème de la confusion entre différentes collectivités le schéma attribue à chacune une ligne, de la plus globale (l'Europe, en haut), à la plus locale (la commune, en bas). Le point de départ d'une filière de financement dans une ligne désigne le contribuable concerné comme étant celui de la communauté correspondante.
- * À chaque niveau à la fois géographique et d'organisation, on place les différentes institutions et organisations qui interviennent dans l'affectation seconde et la transmission des fonds,
- * Le schéma doit pouvoir servir de base d'analyse à partir d'un sujet bien précis et délimité qui sert de référence, par exemple la réalisation d'une opération (en ce sens, il est particulièrement bien adapté à l'étude de la réalisation d'infrastructures), la construction du schéma se fait « à partir du bas »,
- * Chaque flèche partira nécessairement d'une source budgétaire directement liée à une communauté de contributeurs fiscaux et à l'instance politique qui affecte en premier ressort les ressources correspondantes.
- * Sur chaque flèche de financement, il est possible de faire apparaître clairement des nœuds représentant soit des négociations importantes, soit des lieux de régulation (c'est-à-dire de programmation et/ou de contrôle de la dépense publique).
- * Chaque schéma doit être accompagné d'une fiche détaillée pour chaque filière de financement et pour chaque « nœud » de négociation ou de régulation : le graphique et le modèle qui le sous-tend sont des appuis et des compléments à l'organisation d'une analyse qualitative des processus d'attribution et à une analyse comptable de la transmission et de l'usage des fonds.

Un travail qui doit frayer son chemin entre économie publique et comptabilité publique

Le modèle conceptuel mis en œuvre sous forme de schéma remplit bien les conditions du « cahier des charges » initial : il permet, à partir d'un usage final des fonds publics de remonter les filières de financement jusqu'à chaque communauté contributive, sans confondre les secteurs de politique publique et en préparant l'interpellation en responsabilité des opérateurs qui ont participé (serait-ce en s'abstenant d'intervenir) au résultat. Une telle lecture s'inscrit bien dans l'objectif central de la recherche : elle contribue à repérer quels sont les lieux de négociation sur la distribution des fonds publics et quelles sont les structures et les résultats

de ces négociations (règles de distribution, parties prenantes qui cèdent ou qui reçoivent des financements).

A partir de ce premier résultat, il nous devient plus facile de définir la nature précise de ce que nous recherchons pour appuyer l'analyse de la dimension distributive des négociations liées aux projets d'infrastructure. Jusqu'ici en effet – et pour nous tout à fait concrètement dans le déroulement de la recherche – l'objet de notre quête était pour ainsi dire voilé, écrasé, par deux corpus massifs qui visent des questions qui sont presque la nôtre, sans l'être vraiment ; question à laquelle ils ne répondent pas, mais qu'ils « bouchent »³⁴ par l'afflux des outils de réponse standardisés et des reformulations convenues du problème. Il s'agit bien sûr d'un côté de l'économie publique, que nous avons déjà largement évoquée, de l'autre, de la comptabilité publique et des systèmes de contrôle de la dépense publique qui y sont appuyés, que nous avons simplement éloignés plus haut d'une note de bas de page.

Maintenant que nous le pouvons, il nous faut donc situer notre entreprise par rapport à ces deux domaines. Nous commencerons ici par le second, qui n'a pas encore été abordé. Nous reviendrons sur l'économie publique ultérieurement, dans les deux dernières parties du rapport.

*Une comptabilité analytique spécifique,
différente et complémentaire de la comptabilité publique*

En présentant le modèle de cartographie des circuits de financements, nous avons écarté sommairement comme illusoire l'entreprise qui reviendrait à dresser la carte complète du labyrinthe de circulation des financements publics. Il aurait été plus précis d'écrire : cela est illusoire pour un chercheur, un expert ou un citoyen qui chercherait une réponse à une question d'évaluation de bon usage des deniers publics dans une opération donnée. En effet, la carte du labyrinthe existe déjà, carte d'une ampleur et d'une minutie également vertigineuses : c'est la comptabilité publique. Quiconque a participé à l'action publique, ou l'a observée, mesure bien la part d'effort que les agents doivent consacrer à des tâches qui n'ont pour finalité que le caractère intégral et intègre de la carte comptable. Quiconque a entendu les mots « cour des comptes » circuler pendant des mois comme une impulsion électrique dans une organisation publique, ou lu certains passages incisifs des rapports de cette institution, sait bien aussi que la notion de contrôle de l'usage des fonds est tout, sauf une nouveauté, dans la sphère de l'action publique.

³⁴ Pour reprendre une très belle expression de Vladimir Jankélévitch.

Alors, si la carte existe en effet, si nul n'est à l'abri de contrôles approfondis effectués par des fonctionnaires triés sur le volet et enclins à laisser libre cours à leur curiosité, n'est-il pas simplement redondant, voire régressif, de vouloir tracer des cartographies partielles, qui semblent prendre le problème par le petit bout de la lorgnette (en partant d'une opération donnée), alors qu'existe un suivi et un contrôle global de l'ensemble des dépenses liées à chaque budget public ? Nous ne le pensons pas, essentiellement pour la raison suivante : pour pouvoir prendre en compte l'ensemble des données comptables de la dépense publique, la comptabilité publique est obligée de s'articuler autour de concepts fondateurs et d'une architecture qui est définie principalement pour optimiser (peut-être même plus simplement pour permettre, vu la complexité de l'entreprise) ce travail de suivi global. Or rien n'indique a priori que ces notions, cette architecture et les types de données et d'indicateurs qu'elles génèrent soient particulièrement performants pour répondre de manière suffisamment précise à d'autres types de questionnements. La pratique suggère d'ailleurs qu'en effet, ce n'est pas le cas. Il est donc tout à fait légitime, pour répondre à des interrogations précises, qui correspondent à des points de vue d'évaluation ou d'action différents de ceux qui sont institués dans le cadre comptable public, de créer des comptabilités partielles, centrées sur un type donné d'analyse. On peut parler alors de comptabilités analytiques, en prenant le terme dans une acception large. Elles recherchent et organisent des informations comptables, selon des méthodes conçues pour permettre d'effectuer des opérations spécifiques de suivi de coûts et de recettes, d'analyse de transferts entre agents, de sommation partielles liées à l'activité de certains centres de coût, de bénéfice ou de décision, toutes opérations de suivi qui sont utiles pour éclairer des actes de gestion. En d'autres termes : elles analysent par une voie comptable des situations de gestion spécifiques et fournissent un outil de gestion spécifique particulièrement adapté pour guider les agents (ou les instances) placés dans ces situations et/ou pour permettre à un observateur extérieur d'évaluer ces agents (ou instances).

Les décisions et négociations qui conduisent aux montages financiers de projets d'infrastructure peuvent tout à fait, selon nous, faire l'objet de telles comptabilités particulières de leurs enjeux, qui pourront notamment être utilisées pour appuyer l'analyse et l'évaluation de ces processus, ou de ces dispositifs, de décision et de négociation. C'est bien dans un exercice de cette nature que nous nous sommes ici engagés. Ces comptabilités particulières sont finalement dans un rapport avec la comptabilité publique générale similaire à celui qui relie (ou qui sépare) la comptabilité générale d'une entreprise des comptabilités ana-

lytiques que ses dirigeants (ou d'autres opérateurs, d'ailleurs) mettent en œuvre pour éclairer tel ou tel aspect de leur gestion.

De telles comptabilités analytiques particulières peuvent posséder une forte capacité à alimenter, voire à susciter des évaluations de l'action des instances ou des agents impliqués dans les situations de gestion concernées – c'est d'ailleurs souvent leur but. Dans la sphère publique qui est la nôtre, cela soulève deux questions.

La première est de savoir, là encore, si cela n'est pas redondant avec les dispositifs officiels de contrôle financier déjà existants. Nous ne le pensons pas pour deux raisons. D'une part ces dispositifs ne peuvent pas s'intéresser à toutes les questions, à la fois pour des raisons pratiques et parce que leur outillage ne les arme pas également pour toutes. Dresser des bases d'évaluations complémentaires peut donc être tout à fait utile pour des acteurs sociaux qui ont besoin qu'il soit rendu compte à un moment donné de tel ou tel aspect de la gestion publique. D'autre part, il nous semble absolument légitime de pouvoir instrumenter des points de vue et des dispositifs d'évaluation indépendamment de l'institution politico-administrative, par exemple pour aider le contribuable et l'électeur, ou des groupes constitués (par exemple, des groupes d'intérêt environnementaux) à porter, dans le cadre d'un débat pluraliste, un regard analytique et évaluatif sur telle ou telle activité de l'institution politico-administrative, définie dans des termes qui leurs soient propres.

Prenons simplement deux exemples. Le premier est celui évoqué dans notre schéma, de financement d'un GIC avec des fonds européens PDZR environnement. Dans les bilans écrits de l'opération, présentés par des responsables politiques locaux, ces sommes sont présentées comme ayant été financées par les communes elles-mêmes, sans doute pour signaler le soutien des municipalités aux très influents chasseurs. Il ne nous semble pas illégitime qu'une analyse externe d'une telle situation puisse être mise à disposition des acteurs qui participent à la vie politique, ou bien qui s'intéressent à l'efficacité des politiques européennes d'environnement intégrées dans les politiques de développement. Le second est celui – assez fréquent – où le Ministère français chargé de l'environnement administre de tels fonds européens et participe à des montages partenariaux où une partie de ces fonds est dépensée à des fins dont la compatibilité avec leur destination environnementale est plus que discutable. Dans le cadre des procédures instituées de contrôle, le ministère devra nécessairement défendre ce choix et donc agir de façon à entraver autant qu'il le peut l'évaluation par les tiers du bien fondé de cette dépense. Sauf à envisager comme une évolution normale la dégradation progressive de la lisibilité, aux yeux des citoyens, de l'institution politico-administrative, il

est normal que des opérateurs qui en sont (au moins partiellement) indépendants puissent instrumenter, en particulier par des comptabilités spécifiques, des points de vue de la société civile dont la pression régulatrice et l'engagement sont des facteurs vitaux du bon fonctionnement, à plus long terme, de l'action publique – et ce, même s'ils peuvent sur le moment gêner considérablement les opérateurs des circuits de financements.

Telle est en effet la seconde question que pose le pouvoir évaluatif que possèdent des comptabilités analytiques spécifiques comme celles auxquelles nous travaillons ici. Comme tout outil de gestion qui permet de mieux suivre l'activité et les décisions d'un agent, elles pourraient posséder un caractère intrusif. La définition précise des grilles de lecture comptable doit évidemment prendre en compte cet aspect du problème, pour examiner si certains des éclairages qu'elle apporte seraient, de ce point de vue, inacceptables. Pour ce qui concerne le travail que nous présentons ici, cela ne nous semble pas être le cas. En effet, nous ne voyons pas comment le contribuable cherchant à retracer l'usage des fonds qu'il a abondé, le citoyen s'efforçant de lire les tensions entre les différents domaines sectoriels de l'action publique, ou essayant d'affiner sa connaissance du fonctionnement des instances de décisions où participent ses élus et les fonctionnaires qui préparent et appliquent la politique publique, pourraient en quelque manière être considérés comme intrusifs. Bienvenus, peut-être pas toujours et pour tout le monde, mais intrusifs, non. Si leur analyse pose des problèmes, tout en étant juste, il nous semble raisonnable de considérer que ces problèmes sont à expliciter et traiter, pas à éluder. Mais les analyses qu'ils proposent peuvent aussi être fausses, ou du moins discutables. Il n'y a pas pour nous d'autre issue acceptable à une telle situation que le fonctionnement d'instances de discussion contradictoires (par exemples, le débat de presse, une partie du débat académique, des débats ad hoc de toutes sortes, etc...), qui se régulent indépendamment de l'institution politico-administrative qui est impliquée (même de manière indirecte) dans la mise en œuvre des actions publiques considérées. L'enjeu pour les instances qui pourraient se sentir mises en cause par des lectures externes de leur activité devrait être d'apporter à des points de vue instrumentés des réponses instrumentées, pour faire vivre dans les meilleurs conditions de contenu et de processus l'interface et le débat avec la société civile qui est leur gage de pertinence à terme.

Pour conclure cette discussion, retenons simplement que l'analyse des enjeux, en particulier distributifs, des décisions et négociations concernant des opérations publiques spécifiques comme un projet d'infrastructure doit conduire à monter des comptabilités analytiques spécialement conçues pour ce rôle d'éclairage des processus de décision et des négociation. Le tra-

vail d'identification des circuits de financements et des « nœuds » de responsabilité constitue la première étape de leur mise en place : il s'agit de préciser les décisions de gestion, les intervenants dans la gestion, les instances, dont il s'agit d'éclairer l'action et autour desquels doivent se construire les « comptabilités ». Continuons l'exercice par l'analyse des circuits de financements dans les deux cas que nous avons étudiés de façon plus approfondie : les routes forestières, puis les barrages.

III.2 Financer des routes forestières en montagne : un circuit « bien rôdé »

III.2.a Le projet de route forestière : une « vente d'affaire »

Avant d'aborder le financement proprement dit, il nous faut donner une vue d'ensemble du processus de décision au sein duquel il s'inscrit. Pour schématiser ce processus, nous nous sommes appuyés sur l'analyse qu'Henri Fraisse (1989) propose de la « vente d'affaire ». Il la définit comme toute opération qui consiste à étudier, vendre et réaliser, pour le compte d'un organisme client, un « produit spécifique » qui n'existait pas jusqu'à présent sous cette forme là ou dans ce contexte là. L'action de l'ONF en matière de construction d'ouvrages de desserte peut donc se définir comme une affaire. En effet le travail de l'Office consiste à étudier, vendre et réaliser, pour le compte d'une commune, une route forestière sur mesure.

Soulignons quelques éléments qui caractérisent une vente d'affaire.

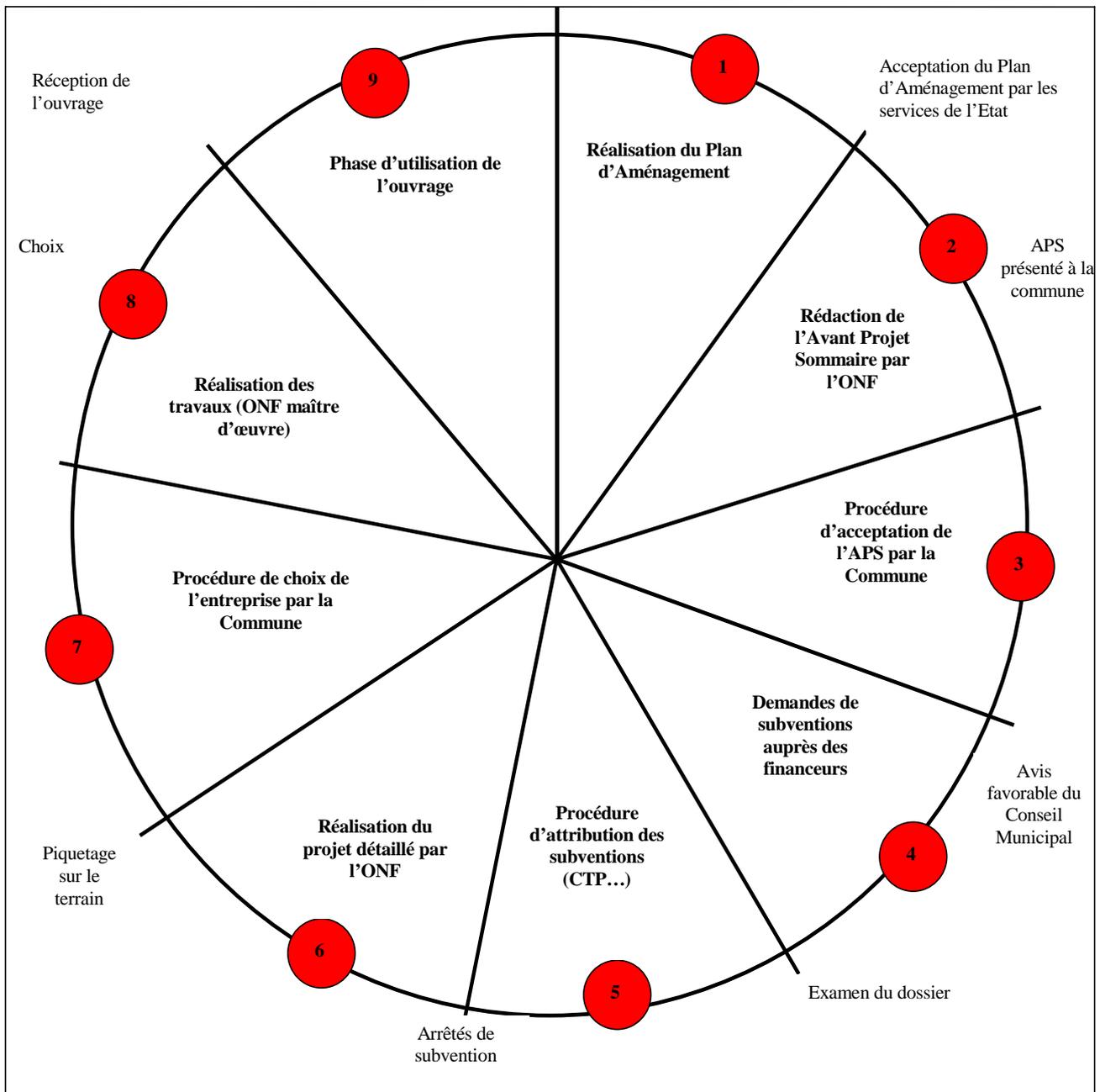
- Tout d'abord l'affaire est un produit qui n'existe pas au moment où le client l'achète. Il est donc nécessaire que l'homme ou l'organisme qui vend soit fortement crédible auprès de l'acheteur.
- L'affaire est un produit qui s'élabore chez le client, avec lui, en fonction de ses besoins. Elle n'est jamais vraiment reproductible car elle est « sur mesure ».
- La vente d'affaires s'adresse toujours à une organisation, pas à un individu. Il y a donc plusieurs personnes qui interviennent dans la décision. Il est donc nécessaire pour l'ingénieur d'affaire d'identifier les différents acteurs, de comprendre leurs poids respectifs dans la décision puis de les convaincre si possible un par un.
- L'affaire est une aventure qui s'étale sur un délai souvent long.

L'énumération de ces éléments caractéristiques nous conforte dans l'idée que l'on peut assimiler l'ingénieur de l'ONF en charge d'un projet de route à l'ingénieur d'affaire décrit par Henri Fraisse. En effet, dans le cas qui nous intéresse, il ne fait aucun doute que l'ONF jouit d'une grande crédibilité auprès des communes puisqu'il se présente comme l'expert forestier de référence en France. D'autre part le projet de route est réalisé en étroite collaboration avec la commune concernée, pour répondre à ses besoins propres. Une fois le projet défini l'ingénieur de l'ONF va, à la façon de l'ingénieur d'affaire, convaincre les différents acteurs qui interviennent dans la décision, notamment le maire de la commune, son conseil municipal et les différents financeurs publics. Enfin on retrouve également les délais relativement longs évoqués par Fraisse puisqu'un projet de route met en moyenne quatre à cinq ans pour voir le jour.

Comme base pour l'analyse d'une vente d'affaire, Henri Fraisse propose un schéma qui distingue les phases successives du processus. La figure 2 en présente l'application aux projets de routes forestières³⁵.

³⁵ Dans les pages qui suit, nous apportons les informations nécessaires pour replacer les décisions proprement financières dans le processus plus large de gestion de projet, s'agissant des routes forestières. Ce complément peut être survolé rapidement par le lecteur qui voudrait aller droit au fait des aspects financiers et distributifs des décisions sur ces projets.

Schéma 8 : les grandes phases de la réalisation d'une route forestière



On constate que l'on peut diviser la procédure qui conduit à la création d'une route forestière en neuf étapes distinctes :

1. La réalisation du Plan d'Aménagement forestier

Cette phase a lieu tous les 15 ou 20 ans. L'ONF y définit les grandes lignes de la gestion sylvicole et les travaux à réaliser à l'échelle d'une commune. C'est dans ce document qu'apparaissent les projets de desserte. Ils n'y sont décrits que de façon extrêmement sommaire. L'Office associe parfois à la rédaction de ce document des intervenants extérieurs tels que les services de Restauration des Terrains de Montagne (RTM) ou les organismes chargés de la protection de l'environnement (DIREN, parc naturel...). Cependant tous ces acteurs ne sont consultés que pour avis. La procédure ne leur donne que peu de poids, ce qui limite la prise en compte de considérations environnementales puisque la rédaction du plan d'aménagement est la seule phase dans laquelle un acteur chargé de la protection de la nature peut intervenir.

D'autre part lorsque l'on s'intéresse à la procédure d'approbation du document par les services de l'Etat on constate qu'il existe un biais important qui joue en faveur de l'Office. En effet le document est approuvé officiellement par la DRAF pour le compte du préfet de région. La DRAF n'étant pas en mesure d'apprécier la pertinence de la gestion sylvicole envisagée à l'échelle d'une commune demande à la DDAF, plus proche du terrain, d'émettre un avis sur le plan d'aménagement. La DDAF vérifie alors que les mesures définies dans le document sont conformes aux Orientations Locales d'Aménagement (ORLAM) dans lesquelles sont précisées toutes les normes et priorités en matière de gestion sylvicole à l'échelle d'un massif. C'est ici qu'intervient un facteur qui simplifie grandement la procédure : l'ONF est le rédacteur des ORLAM (qui sont ensuite validées par le Service Régional de la Forêt et du Bois du Ministère de l'Agriculture). L'approbation d'un plan d'aménagement forestier consiste donc à apprécier la pertinence de la gestion sylvicole préconisée par l'ONF en fonction de critères eux-mêmes définis, pour l'essentiel, par l'Office.

2. La rédaction de l'Avant Projet Sommaire (APS)

Cette phase consiste à définir de façon plus précise un projet de desserte inscrit dans le plan d'aménagement. L'ONF rédige donc un document intitulé APS dans lequel on précise quelques éléments techniques (coût prévisionnel de l'ouvrage, volumes de bois exploitables grâce à la création de la route...) et quelques éléments de contexte (les raisons qui justifient la création de l'ouvrage, l'impact sur le milieu...). Ce document est ensuite soumis à

l'approbation de la commune. Il servira par la suite de base à l'approbation du dossier par les différents financeurs institutionnels.

3. La procédure d'acceptation de l'APS par la commune

L'ONF, n'étant, sur le plan juridique, que le gestionnaire de la forêt pour le compte de la commune, soumet son APS à la délibération du Conseil Municipal. Ce dernier doit se prononcer sur le document. Lorsqu'il émet un avis favorable cela signifie que la commune accepte le projet ce qui implique qu'elle s'engage à en financer une partie.

4. Les demandes de subventions auprès des financeurs.

Lorsque le projet est accepté par la commune, cette dernière, assistée par l'ONF, rédige des demandes de subventions qu'elle adresse aux différents financeurs institutionnels que sont l'Etat et l'Europe (représentés par la DDAF), la Région et le Département. Le dossier transmis à chaque financeur est le même. Les financeurs vont donc, chacun pour son propre compte et par une décision purement interne, apprécier la pertinence du projet et décider s'ils doivent ou non y contribuer. Chacun applique ses propres critères, ses propres justifications.

5. Procédure d'attribution des subventions (la Commission Technique de Programmation)

Les différents bailleurs de fonds re-examinent ensuite le projet ensemble au sein d'une Commission Technique de Programmation qui se réunit deux ou trois fois par an et au cours de laquelle ils s'accordent sur la part des coûts de réalisation de l'ouvrage que chacun prend en charge. Il faut noter ici que le taux de subvention maximal est de 80% du montant hors taxes des travaux. A l'issue de cette réunion sont pris les arrêtés officiels de subvention.

6. La réalisation du projet détaillé par l'ONF

Une fois que les financements ont officiellement été attribués au projet, l'ONF finalise en quelque sorte ce dernier : il réalise le tracé définitif en se rendant sur le terrain et effectue le piquetage.

7. La procédure de choix de l'entreprise par la commune

La commune étant maître d'ouvrage elle doit choisir l'entreprise qui va réaliser les travaux. L'ONF maître d'œuvre lui donne en général son avis. Si le montant des travaux est supérieur à un certain plafond on devra lancer une procédure d'appel d'offre.

8. La réalisation des travaux

Dans cette phase l'ONF, en tant que maître d'œuvre, est chargé de conseiller et d'assister l'entreprise dans la réalisation de la route forestière. Des sorties terrain peuvent éventuellement être organisées par l'Office dans le but de montrer aux élus de la commune concernée, ainsi qu'aux différents financeurs publics, à quoi servent les fonds qu'ils ont alloués au projet.

9. La phase d'utilisation de l'ouvrage

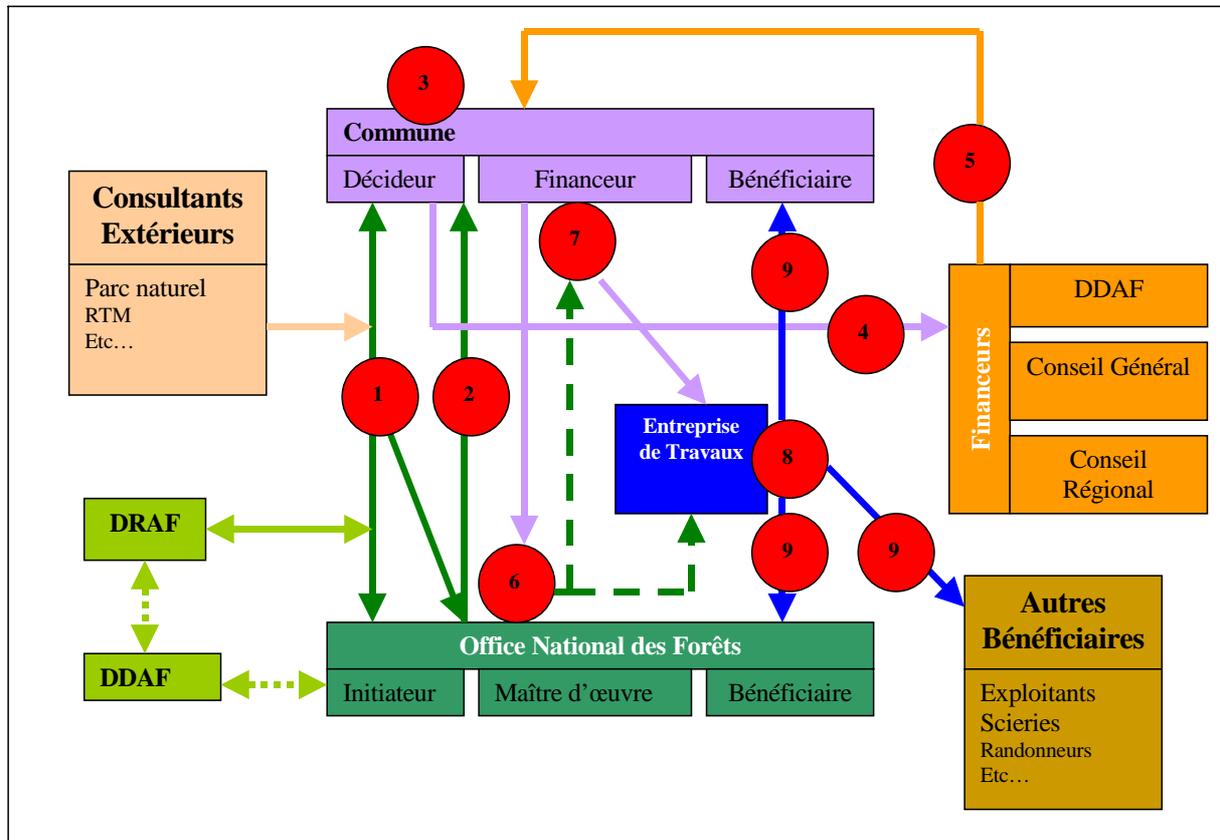
Une fois la route forestière terminée on l'utilise, comme prévu dans le plan d'aménagement, pour mettre en vente les coupes de bois, pratiquer des interventions de gestion sylvicole ou de défense contre l'incendie.

On note ici qu'un ouvrage de desserte peut également servir à d'autres usagers tels que les chasseurs ou les randonneurs et autres pratiquants d'activités sportives (VTT, ski de fond...).

Ce schéma permet donc d'identifier les grandes étapes qui composent l'histoire d'un projet de desserte forestière ainsi que les principaux acteurs qui interviennent dans chacune d'entre elles. Deux constats s'imposent d'entrée de jeu. D'une part, les possibilités d'interventions d'acteurs extérieurs au secteur forestier – en particulier pour la prise en compte de l'environnement, ou pour la vérification des justifications économiques - sont très limitées. D'autre part, l'ONF joue un rôle moteur tout au long de la procédure.

Le schéma, cependant, ne nous renseigne pas vraiment sur le rôle des acteurs. Nous allons donc proposer un second, inspiré de ce qu'Henri Fraisse définit comme le « spectre » d'un projet et qui apporte une information plus complète.

Figure 3 : Déroulement du projet et acteurs



Ce second schéma combine à la fois les grandes phases de la procédure de réalisation d'un projet de route forestière et le « spectre du projet », c'est-à-dire l'ensemble des parties prenantes qui influent sur l'affaire et des règles de procédures et d'influence qui les relient. Les différents numéros correspondent aux phases définies dans le schéma précédent.

Ce schéma permet de visualiser l'ensemble des acteurs concernés, leurs rôles, ainsi que le cheminement du projet. On constate que les deux acteurs principaux sont l'ONF et la commune. Ils cumulent tous deux de nombreux rôles qui diffèrent au cours de la procédure. L'ONF est à la fois l'initiateur du projet et un des bénéficiaires. En effet l'Office est rémunéré pour son rôle de maître d'œuvre mais il perçoit aussi 10% sur la vente des bois (ce que l'on appelle les frais de garderie) que va permettre la création de la route. Or il est à noter qu'il n'assume aucun des coûts de construction de l'ouvrage – ce qui est d'ailleurs cohérent avec sa position « d'ingénieur d'affaire ».

D'autre part on peut également remarquer que les différents financeurs publics, qui assument en général la plus grande partie des coûts, ne sont que très peu associés à la conception et à la réalisation du projet en tant que tel. Ils sont simplement consultés pour l'aspect financier du problème. Soulignons ce constat d'une forte disjonction entre le processus de décision de principe et le processus de décision sur le financement.

Enfin ce schéma permet à nouveau de constater que la procédure laisse peu de place à l'intervention d'acteurs d'environnement.

III.2.b Analyse des filières de financement des routes forestières

Le cadre étant ainsi posé, nous pouvons passer à l'étude des circuits de financement liés à la réalisation d'un projet de desserte forestière, qui est au cœur de notre analyse. Pour cela, nous avons mis en oeuvre deux grilles de lectures qui diffèrent par les éclairages qu'elles apportent mais sont complémentaires.

La première approche a consisté à étudier la filière de financement en tant que telle, autrement dit nous nous sommes focalisé sur les transmissions des financements puis nous les avons mis en relation avec les règles qui définissent le cadre dans lequel les différents financeurs peuvent intervenir. Dans une seconde approche, nous avons abordé le financement d'une route forestière sous l'angle des négociations qui lui sont associées.

Les filières de financement

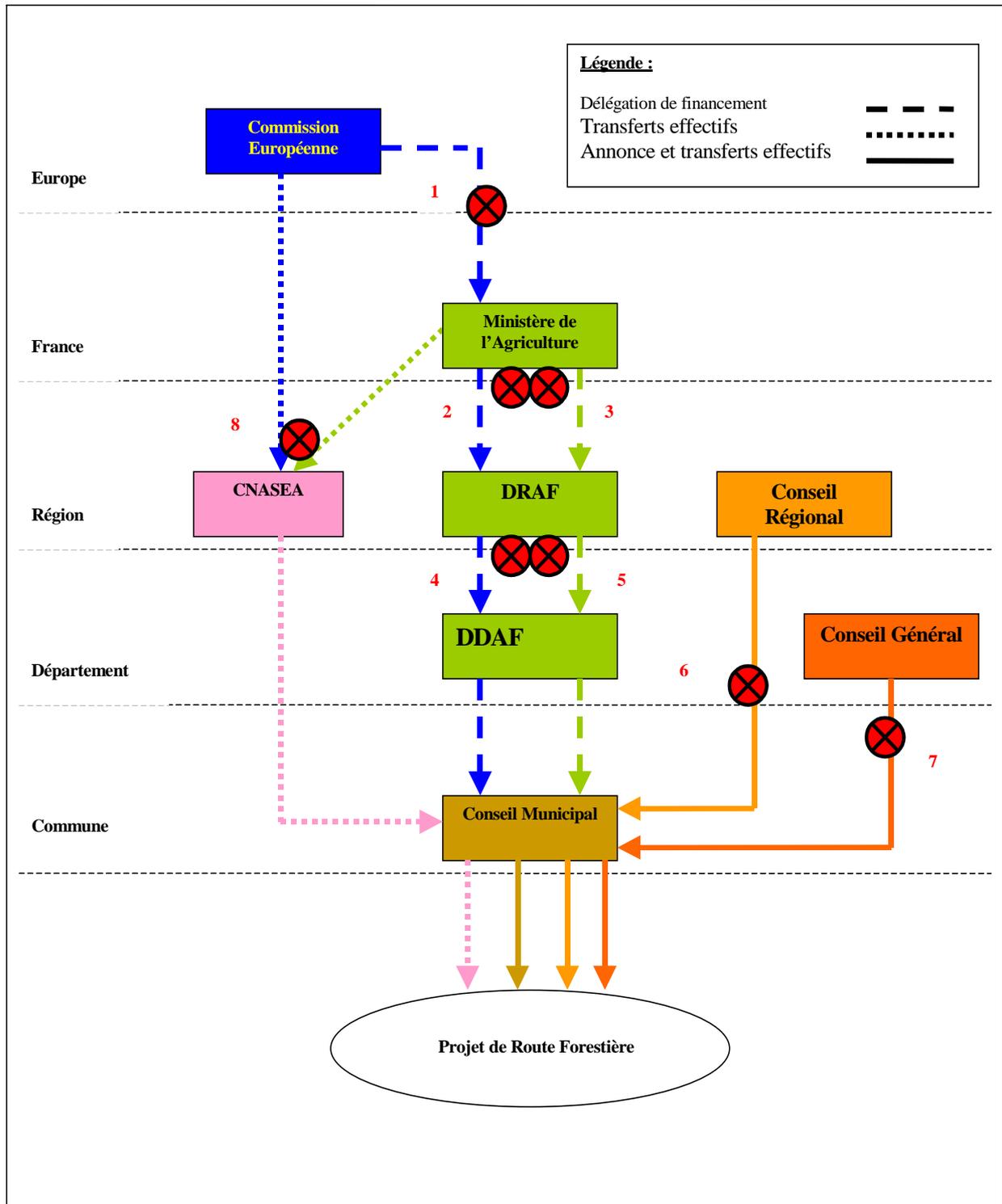
Cette première approche est une application directe du modèle de cartographie des circuits de financement proposé plus haut. Le but du schéma présenté ci-dessous est de montrer d'où proviennent les fonds. Les différents acteurs impliqués dans le financement d'un ouvrage de desserte y sont donc représentés.

Cependant, il s'est avéré nécessaire de compléter le modèle pour tenir compte du fait que tous les intervenants n'interviennent pas de la même façon. En effet certains de ces acteurs décident uniquement de l'allocation des fonds mais ne sont pas directement à l'origine des transferts effectifs d'argent. On parlera alors de délégation de financement. C'est par exemple le cas de la DDAF qui s'engage à financer, pour le compte de l'Etat et de l'Europe, des projets de routes forestières. Cette dernière a le pouvoir d'allouer des fonds à une commune pour la réalisation d'un ouvrage de desserte mais les sommes engagées parviennent au destinataire par le biais d'autres acteurs.

On parlera de transferts effectifs lorsque l'on est en présence d'un acteur par lequel transitent des flux physiques de fonds. C'est typiquement le cas du Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitations Agricoles (CNASEA) qui est l'organisme chargé de verser à une collectivité les aides allouées par l'Europe et l'Etat.

Enfin d'autres acteurs, tels que le Conseil Régional ou le Conseil Général, disposent à la fois des fonds et du pouvoir de les attribuer. On parlera alors d'annonce de financement et de transferts effectifs.

Schéma 10 : Les filières de financement d'un projet de desserte forestière



Le financement d'une route forestière passe par un jeu aux règles bien définies. Pour compléter la cartographie des transferts financiers établie dans la section précédente nous avons placé des nœuds de régulation numérotés sur les flèches représentant les différents types de transferts. A chacune de ces valves correspondent des règles qui encadrent l'action des acteurs concernés. Le but est ici de comprendre dans quel cadre chacun est amené à intervenir, quelles sont ses missions et les limites de son action.

En fait ces règles du jeu peuvent se décomposer en un contenu (les règles elles mêmes) et un processus de définition de ce contenu.

Le contenu exhaustif des règles qui prévalent pour chaque acteur mentionné sur le schéma précédent, ainsi que les procédures de (re)définition de ces règles est un élément indispensable pour l'analyse de cas précis, comme ceux qui ont été conduits dans le cadre de la recherche. En effet il permet de faire descendre l'analyse, ainsi que l'éventuelle recherche d'améliorations du système, à un niveau de détail plus important que dans la présentation générale que nous donnons ici.

Retenons simplement ici quelques points importants.

- Le financement européen de ces routes s'inscrit dans le cadre du Règlement de développement rural, qui fait partie du « second pilier » de la PAC. L'application de ces textes européens par l'Etat français a donné lieu à la rédaction de nombreuses circulaires du ministère chargé de l'agriculture. Ces dernières destinent ces financements à l'amélioration de la desserte des peuplements forestiers à objectif principal de production. Le FEOGA-G peut également contribuer à financer des investissements dans les forêts visant à améliorer leur valeur écologique ou sociale (article 30 du RDR), ou des opérations de préservation et d'amélioration de leur stabilité écologique dans les zones ayant un intérêt public et où les coûts des mesures préventives et de restauration de ces forêts sont supérieurs au produit de l'exploitation, ainsi que l'entretien des coupe-feu par des mesures agricoles (article 32 du RDR).
- Le financement par les conseils généraux et régionaux est organisé de manière simple. Il ne comporte pas de délibérations spécifiques pour chaque projet. Il repose sur des textes de politique générale, approuvés par un vote des assemblées constituées de la totalité des élus, dans lesquels sont précisées les politiques de chaque collectivité territoriale en matière de gestion sylvicole ou d'aide aux collectivités. C'est dans ce document que sont définis les taux plafonds de subventions relatifs à la construction des ouvrages de desserte forestière; ils serviront de valeur de réserve aux techniciens

mandatés par la région et le département dans les négociations auxquelles ils participent au sein de la Commissions Techniques de Programmation. En dehors de ces éléments de cadrage très généraux, la gestion de ces financements est confiée à un service spécialisé de ces collectivités, le seul point de contrôle des élus est l'approbation nécessaire de chaque dossier par la commission permanente du conseil (général ou régional).

Négociation du Financement à l'échelle d'un Projet

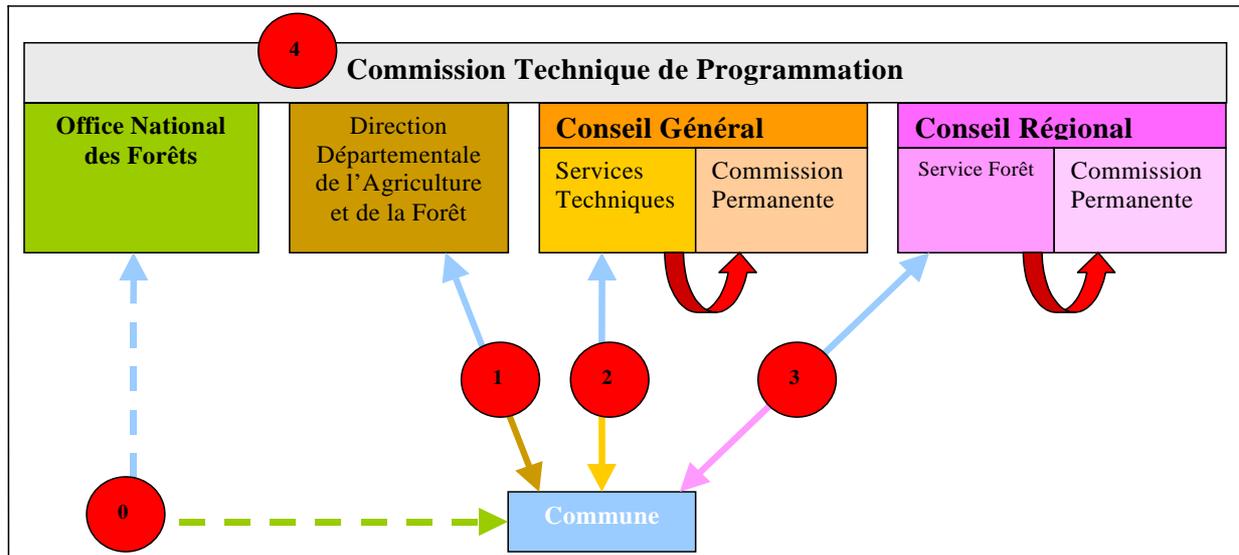
Dans cette seconde approche on s'intéresse aux négociations que l'on rencontre dans le processus de décision qui conduit à l'attribution de fonds pour la construction de routes forestières. Le but de cette section est tout d'abord de présenter un schéma qui permette de visualiser les différentes négociations qui composent le processus de décision de financement. Il s'agit encore une fois d'un travail de cartographie, similaire dans sa logique à la cartographie proposée pour localiser les négociations dans des processus de décision portant cette fois sur le principe de la réalisation d'un ouvrage (Laurans, Dubien et al., 2001). Son intérêt est de permettre de bien identifier les différentes négociations qui interviennent dans le processus de financement. Ce repérage peut alors servir de base à une analyse plus approfondie de chaque négociation. En prenant en compte de manière précise les caractéristiques spécifiques de chaque négociation, on se met ainsi en situation de mobiliser les ressources théoriques et méthodologique du corpus des recherches en négociation d'une manière à la fois informée et adaptée au type précis de négociation qu'il s'agit de comprendre (ou d'évaluer, ou de conduire). Comme la cartographie permet également de préciser la place et le rôle d'un type donné de négociation dans le processus pris dans son ensemble, on se donne également les moyens de relier l'analyse précise de chaque négociation avec la dynamique et les résultats d'ensemble du processus de décision ou elle s'inscrit. Le travail de repérage que permet cette lecture permet non seulement une analyse précise des négociations, mais prépare aussi une éventuelle réflexion sur la manière d'en réformer les règles, ou sur des changements de stratégie possibles de la part d'une partie prenante qui seraient insatisfaites des résultats des processus de décision. Il aura fallu pour cela réaliser deux cartographies complémentaires : celle des lieux et règles de régulation, celle des lieux et situations de négociation.

Cette analyse détaillée nous a permis de mettre en avant les logiques différentes des acteurs, leur pouvoir dans les négociations ainsi que la façon dont ils usent des règles définies précédemment. Mais ce travail de repérage négociation par négociation est trop long pour

figurer dans le texte du rapport. Nous en resterons donc ici à une vue d'ensemble du processus de décision qui peut se décomposer en trois phases :

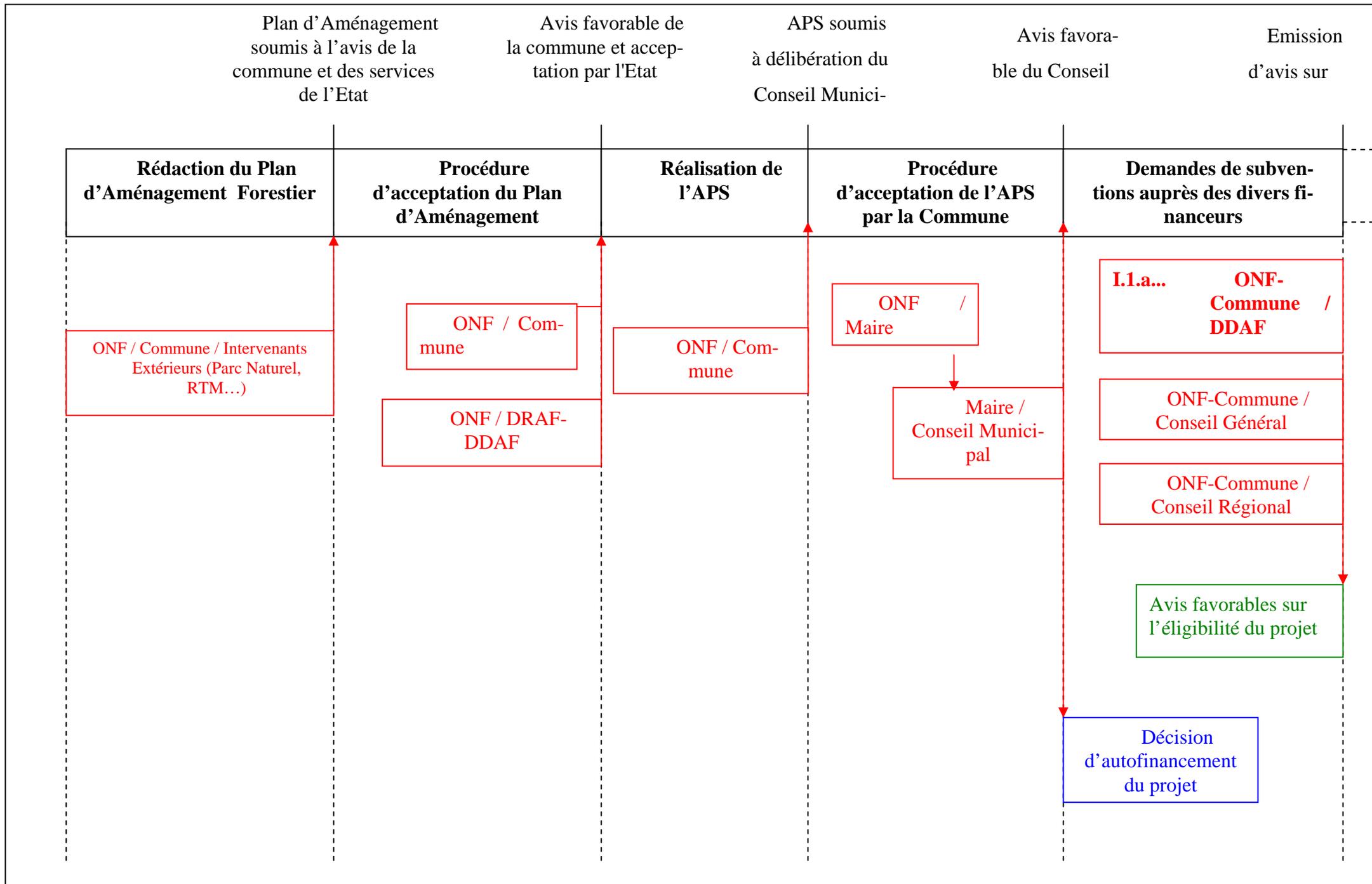
- **Une négociation préalable :** cette négociation se déroule entre l'ONF et la commune concernée ; le but est l'acceptation du projet de desserte forestière par la commune. Il est important que cette négociation apparaisse sur le schéma puisqu'elle est à l'origine du processus de décision relatif au financement du projet. De plus, une partie du résultat de cette négociation a aussi un caractère financier puisqu'il s'agit de la décision d'autofinancement du projet par la commune (en général à hauteur de 20%) et un enjeu économique à la fois pour la commune (produits éventuel des bois) et pour l'ONF (bénéfices liées à cette vente d'affaire). A noter qu'une fois cette négociation conclue, tout se passe comme si le bloc commune-ONF constituait un négociateur unique dans le processus.
- **Une première batterie de négociations avec 2 protagonistes :** le but de ces négociations est de faire accepter le projet auprès des différents financeurs. Il s'agit en fait pour la commune, assistée de l'ONF, d'obtenir des attributions d'aide de principe.
- **Une négociation avec 4 protagonistes :** c'est la phase du processus dans laquelle les financeurs doivent s'accorder sur la part des coûts de réalisation de l'ouvrage qu'ils prennent individuellement en charge.

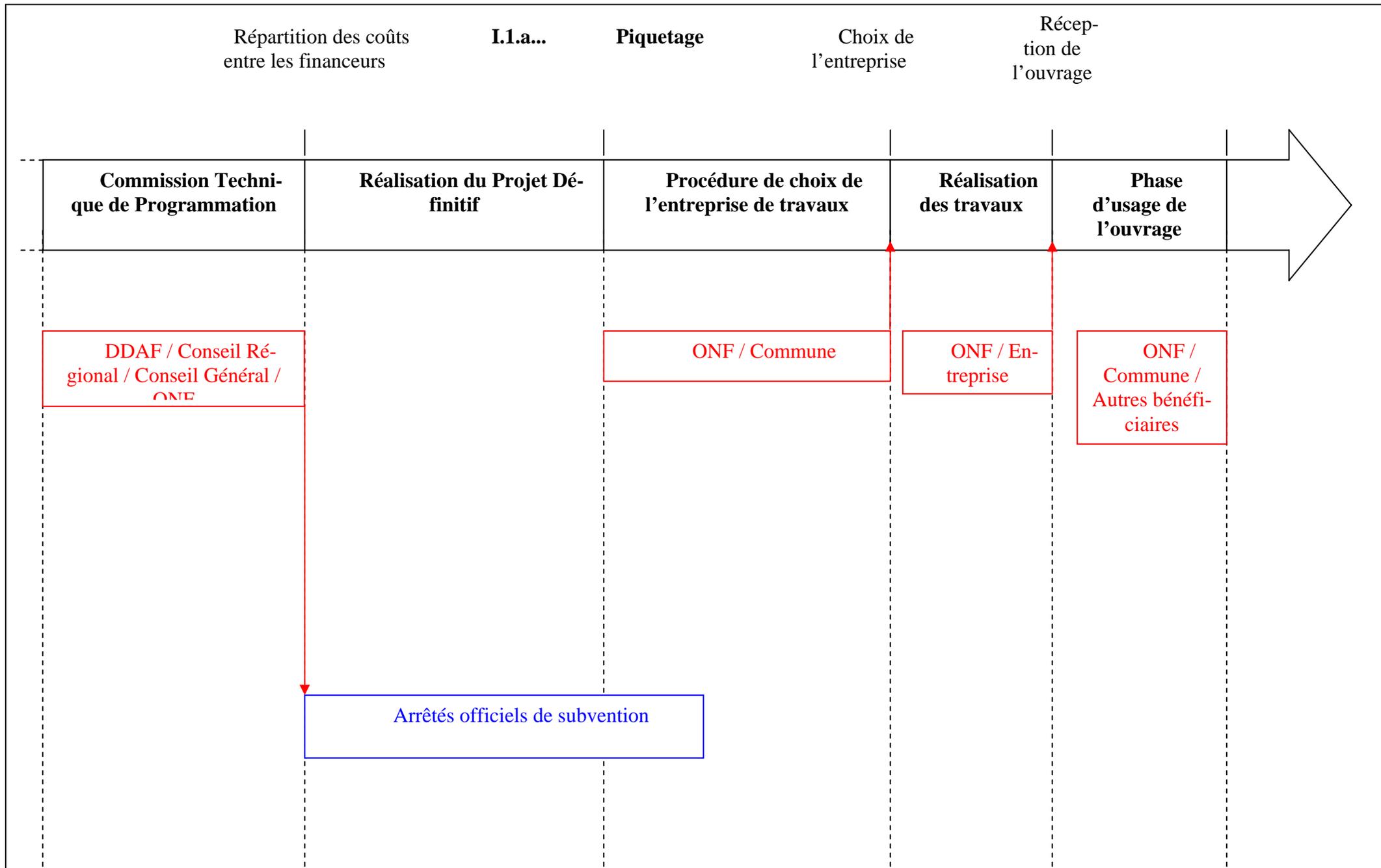
Schéma 13 : négociations du financement d'un projet de desserte forestière



Un schéma de synthèse

Une dernière grille de lecture du processus de décision a pour but de présenter, sous une forme synthétique, l'ensemble des éléments développés dans les parties précédentes. Le principal intérêt de cette démarche est de visualiser l'ensemble du processus de décision qui conduit à la réalisation d'une route forestière, les différentes négociations qui y sont associées : celles qui portent sur des décisions de principe comme celles qui portent sur l'attribution de financements. Le schéma applique la méthode de cartographie proposée par Yann Laurans, Isabelle Dubien et al. (2001) pour faire le lien entre processus de décision complexe et négociations.





III.2.c Conclusion : un circuit « bien rôdé » que l'on gagne à analyser de manière précise

Pour conclure cette analyse du circuit de financement des routes forestières en montagne, commençons une fois de plus par une citation de Claude Henry. « Les aménagements consommateurs ou transformateurs de milieux naturels [...] sont financés [...] sur fonds publics. Un aménagement bien typé, s'insérant dans une séquence³⁶ portée par une institution bien implantée dans la nébuleuse des pouvoirs publics, obtient assez facilement le financement nécessaire. [...] Il]arrive qu'il soit retardé, il est très exceptionnel qu'il soit bloqué ou profondément remanié en cours d'examen. Ne pas rencontrer de difficultés sérieuses, qu'est-ce que cela signifie précisément ? D'abord, qu'il existe des filières bien rôdées de financement. » (p.183)

L'un des projets de route forestière que nous avons étudiés de manière approfondie offre de cet état de fait une illustration particulièrement frappante. Lors de l'examen détaillé du dossier, nous avons été surpris de constater que la décision d'accorder le financement pour le projet de route était antérieur à la demande de financement présentée par la commune ! La séquence a été plus précisément la suivante.

- * **juillet 2000** : la Commission Technique de Programmation retient la totalité des projets établis par l'ONF, notamment le projet d'investissement routier de xxx pour un montant d'environ un million de F HT, subventionné à 30% par l'Etat, 30% par la Région et 20% par le Conseil Général.
- * **octobre 2000³⁷** : Avant Projet Sommaire (APS) transmis par l'ONF à la commune.
- * **octobre 2000** : délibération du Conseil Municipal qui approuve l'APS de desserte en forêt communale de xxx.
- * **octobre 2000** : envoi par l'ONF à la commune de xxx d'un projet de lettre de demande de subvention, afin que cette dernière puisse effectivement faire la demande de subvention auprès de la DDAF.
- * **novembre 2000** : réunion de la Commission Technique de Programmation qui accepte le projet. Un procès verbal l'atteste.

³⁶ C'est-à-dire un type d'aménagements répétitifs dans leur principe, que l'on réalise successivement en de nombreux endroits : château d'eau, drainage dans les années 50, ronds-points, routes forestières dans des milieux écologiques sensibles de montagne aujourd'hui. (note de l'auteur).

³⁷ Les trois dates d'octobre se suivent dans l'ordre que nous indiquons.

On peut en effet parler « d'absence de difficulté sérieuse » et en tirer plusieurs enseignements, en particulier sur le rôle de chaque acteur et les rapports qu'il entretient avec les autres protagonistes.

Tout d'abord si l'ONF apparaît ici formellement comme gestionnaire de la forêt pour le compte de la commune, il joue clairement un rôle moteur. En effet il intervient auprès des différents financeurs comme le promoteur d'un projet qui n'a même pas été validé par la commune. On peut certes imaginer que la commune ait donné son accord de principe à l'Office pour l'acceptation de l'ouvrage mais, si c'est le cas, sa décision est fondée sur une information inexistante ou extrêmement sommaire. La lettre de l'ONF d'août 2000 adressée au maire va dans ce sens. En effet après avoir expliqué que le projet a été retenu dans la CTP de juillet 2000 l'ingénieur de l'Office écrit : « le projet comprendrait essentiellement des améliorations sur l'existant et l'élargissement de la piste de xxx, pour la rendre accessible aux grumiers. Dès que l'avant-projet sommaire aura été établi, nous vous contacterons pour vous le présenter (...) ». Dans cette situation, les positions parfois prises par des cadres de l'office³⁸ et qui reviennent à faire porter systématiquement à la commune la totalité de la responsabilité des choix de gestion et d'équipement nous paraissent difficilement défendables. Si la commune porte en effet la totalité de la responsabilité politique de tels projets, si elle assume nécessairement les conséquences qu'il entraîne pour elle en tant que propriétaire, l'office porte une part majeure des responsabilités techniques, économiques, environnementales³⁹.

Un autre enseignement que l'on peut tirer de l'analyse de ces faits renvoie au contrôle du dossier par les différents financeurs. L'accord informel auquel on parvient lors de la Commission Technique de Programmation de juillet 2000 n'implique pas l'absence de contrôle des pièces du dossier fournies ultérieurement mais il conditionne sans doute le comportement des services instructeurs à l'égard du projet. En effet il n'est pas équivalent, pour l'administration, de se prononcer sur l'éligibilité d'un projet qu'elle a déjà, en amont, décidé de financer, ou d'évaluer un projet qu'elle découvre et sur lequel elle n'a pris aucun engagement préalable.

Le troisième élément que la chronologie permet de mettre en avant est la nature des relations qui existent entre l'ONF et les différents financeurs. L'acceptation du financement d'un projet non encore défini implique non seulement que tous les acteurs parties prenantes de la

³⁸ Cela a été le cas en particulier pour le projet de route étudié ici.

³⁹ Des positions de désistement de responsabilité de la part de l'office ne sont défendables que dans des situations précises où ses agents se sont trouvés contraints d'assurer la maîtrise d'oeuvre d'un projet communal au sujet duquel ils ont exprimé de manière soutenue une position de désapprobation.

négociation se connaissent bien mais aussi que tous les financeurs aient confiance en l'ONF. En effet la démarche consiste schématiquement à accorder environ 800 000 F à l'Office pour qu'il construise une route, avant même de savoir quelles sont les caractéristiques de cette route.

De manière générale, il ressort de l'analyse de la filière en général et des cas que nous avons examinés, que le circuit de financement est ainsi « bien rôdé » au sens où l'entend Claude Henry : il rend facile et rapide le financement des projets, il n'exige pas de justification substantielle de ces projets, mais plutôt une conformité formelle, il n'offre que très peu de prise à des contrôles à des objections externes qui pourraient remettre le projet en question au nom de l'environnement ou de la rationalité économique.

« Ce mode de fonctionnement conduit à financer un contingent important de projets dont une analyse plus rigoureuse montrerait – montre quand elle est effectuée – qu'il convient de ne pas les réaliser », écrit encore Claude Henry en conclusion de son analyse. Est-ce le cas pour nos pistes forestières de montagne ? Nous essaierons de répondre à la question dans la troisième partie du rapport.

Enfin sur un autre plan - et c'est ici la conclusion essentielle de l'analyse proposée plus haut du cas des routes forestières de montagne - les méthodes et les analyses que nous avons expérimentées ici ne nous ont pas permis seulement de poser le premier volet d'une appréciation d'ensemble critique sur le processus de décision en matière de routes forestières de montagne, en particulier dans les situations que nous avons examinées. Elles montrent surtout qu'il est intéressant, qu'il est possible et qu'il est utile d'analyser les circuits de financement et les négociations associées de manière détaillée et organisée par des grilles d'analyse qui peuvent être reproduites de cas en cas. L'intérêt et l'utilité de l'entreprise sont de deux ordres. D'une part, cette approche rend les diagnostics de ces circuits de financement plus faciles à réaliser et plus faciles à défendre dans un (encore éventuel) débat critique. D'autre part parce que l'amélioration de la situation, si elle vient à être demandée avec insistance, ne peut être réelle que si elle change les fonctionnements – les négociations, les prises offertes aux régulations – de manière effective et non pas seulement sur un plan formel. Ce qui compte en effet, du point de vue du résultat, pour le contribuable et pour le citoyen, pour l'environnement et pour l'économie, ce ne sont pas seulement les règles formelles, indispensables mais qui n'offrent que des garanties partielles, ce sont surtout les fonctionnements réels des négociations et décisions qui décident de la chose publique. C'est pour cette raison que des méthodes d'analyse qui relient de la façon la plus lisible – jusqu'à être la plus « graphique » possible – les règles

formelles de décision d'une part et les processus réels observés, sur les résultats desquels on peut former un jugement, nous semble une voie de recherche et d'action pertinente.

III.3 Barrages et/ou tuyaux : les circuits de financements

Après nous être « rôdés » sur le cas simple des routes forestières, tournons-nous vers les circuits de financement des projets de barrages que nous avons abordé dans notre recherche. L'échelle n'est évidemment plus la même : on passe d'ouvrages d'un coût unitaire de l'ordre de 100 000 euros à des coûts de l'ordre de 100 millions d'euros. Retrouve-t-on dans ce cas de figure une « absence de difficulté sérieuse » ?

Ce n'est clairement pas le cas en ce qui concerne la décision de principe (le choix d'une solution technique et l'obtention de l'autorisation de construire). Les deux cas étudiés ont fait l'objet d'un processus décisionnel mouvementé, marqué par des affrontements et des négociations intenses. Ces processus étant déjà décrits en détail dans l'étude qu'Alexandre Emerit leur a consacré dans le cadre de la présente recherche (Emerit, 2001), nous ne les décrirons pas ici à nouveau⁴⁰. Qu'il nous suffise de rappeler le contraste qui a pu être constaté entre les deux cas.

Le projet de barrage de la Trézence, lancé pour la première fois au milieu des années 80, en est à sa troisième version, après des changements de conception et d'objectifs affichés. Après des tentatives de concertation en 1995-96, il a fait l'objet d'un conflit aigu entre le ministère chargé de l'environnement (direction de l'Eau) et le département de Charente-Maritime, maître d'ouvrage. La déclaration d'utilité publique, signée en 2001 par le premier ministre dans des conditions discutées, a fait l'objet de recours qui sont aujourd'hui en suspens au Conseil d'Etat. On se trouve dans le cas classique de porteurs de projets essayant de faire passer leur projet en force, faute d'avoir convaincu leurs interlocuteurs.

Le cas de l'alimentation en eau potable du bassin rennais se présente à l'inverse comme une situation où le projet initialement proposé a été, après concertation, abandonné pour un autre plus adapté. Le projet de barrage de Gaël suscite, au milieu des années 90 une forte opposition et des doutes sur la qualité de l'eau stockée, qui pourrait s'avérer inutilisable à cause de la pollution diffuse d'origine agricole. Une réunion de discussion approfondie au conseil général en 1996 mène à la création d'une commission (1997), puis à une mission d'inspection générale (1999), qui déboucheront sur le remplacement du projet de barrage par un projet de conduite destinée à transférer sur une longue distance de l'eau du barrage de Férel (à l'estuaire de la Vilaine) jusqu'à Rennes.

⁴⁰ Rappelons que dans le rapport final de la convention nous reviendrons de manière approfondie sur l'analyse de ces processus de décision.

En complément de l'étude des processus de décision menée par ailleurs, nous nous attachons donc ici à approfondir l'analyse des circuits de financements et des négociations qui leur sont associées.

Dans chacun des deux cas étudiés, comme la clé de financement n'a pas été officiellement arrêtée, on se référera aux données disponibles, soit du dossier d'enquête d'utilité publique, soit du financement d'un ouvrage similaire dans le même département, afin de présenter les filières qui pourraient être effectivement utilisées.

Cette étude sera menée en deux temps, avec tout d'abord une explication des filières de financement mises en jeu dans le cas de chacun des deux ouvrages, puis la manière dont ces financements sont négociés.

III.3.a Présentation des différentes filières de financement sollicitées

Pour évaluer les implications des processus de décision financière, il faut tout d'abord comprendre quelles sont les filières de financement qui peuvent être mobilisées dans chacun des deux cas. Pour cela, nous avons utilisé la forme graphique du modèle de cartographie des circuits de financement présenté plus haut ; il permet en effet de saisir l'emboîtement des échelles de décisions et de replacer les acteurs dans leur contexte. Nous avons repris les distinctions présentées plus haut dans le cas des routes forestières, entre décision déléguée ou directe, accompagnée ou non du versement des fonds par le même intervenant.

Le cas de l'alimentation en eau potable de la ville de Rennes

On s'intéresse ici aux mécanismes de financement d'une interconnexion entre l'usine d'eau potable de Férel et le réseau d'eau potable de la ville de Rennes.

L'Institut d'Aménagement de la Vilaine (IAV) est une institution interdépartementale, dirigée par un conseil d'administration formé par des représentants des trois départements : Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique et Morbihan.

À l'heure actuelle, le maître d'ouvrage de cette liaison n'a pas encore été choisi, mais il est quasiment certain que le choix s'effectuera entre le Syndicat Mixte de Production d'eau potable du Bassin Rennais (SMPBR) et l'Institut d'Aménagement de la Vilaine. Il n'est d'ailleurs pas exclu que chacun soit maître d'ouvrage d'un tronçon. On supposera dans la suite que c'est cette dernière hypothèse qui se vérifie, car elle permet d'envisager toutes les possibilités de financement.

On s'appuiera également sur la clé de répartition de financement (cf. ci-dessous) d'une interconnexion en cours de construction, similaire à celle de Férel- Rennes, la liaison Férel-

Campbon, reliant les ressources de l'usine de Férel aux réservoirs de la Plaudière, afin de renforcer la sécurité de l'alimentation en eau potable de l'agglomération de Saint-Nazaire, et de limiter les prélèvements dans la nappe souterraine de Campbon. Le maître d'œuvre de cette liaison est l'Institut d'Aménagement de la Vilaine.

	Agence de l'Eau	FNDAE	Ille-et-Vilaine	Loire-Atlantique	Morbihan	Emprunt
Taux	20 %	16,4 %	3 %	12 %	6 %	42,6 %

Tableau 2 : Clé de financement de l'interconnexion Férel–Campbon

Les filières de financement qui pourraient être sollicitées pour le financement sont donc les suivantes :

Pour le seul SMPBR :

- Financement du SMGD⁴¹ pour la part d'autofinancement du SMPBR (Filière I).
- Financement du Département d'Ille-et-Vilaine, (Filière II). Les fonds pourraient également provenir des fonds propres du département ou de ceux du FNDAE gérés au niveau départemental (cf. encadré plus bas).

Pour le seul IAV :

- Financement des trois départements qui composent l'IAV, pour la part d'autofinancement de l'IAV (Filière III). Pour chaque département, les fonds pourraient être similaires à ceux utilisés pour la filière II.

Et pour les deux maîtres d'ouvrages possibles :

- Financement de la part de la Région Bretagne (Filière IV).
- Financement de la part de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne (Filière V).
- Financement de la part de l'État (Filière VI). Il s'agit du cas d'un programme exceptionnel du FNDAE, dans le cas où une rentrée d'argent exceptionnelle conduit à une affectation de ces fonds à des projets directement négociés avec le Ministère chargé de l'Agriculture.

⁴¹ Syndicat Mixte de Gestion Départemental (une structure qui est un outil de financement des coûts d'investissement pour l'AEP mis en place par le département d'Ille et Vilaine).

Le Fond National de Développement des Adductions d'Eau (FNDAE).

Le FNDAE est un compte spécial du Trésor créé en 1954, et géré par le Ministère chargé de l'Agriculture.

Il représente un montant de 1004 MF, dont 531 MF provenant de redevances sur les consommations d'eau (représentant une redevance de 14 centimes par mètre cube), et 473 MF de prélèvements sur le Pari Mutuel Urbain.

Son but est de contribuer aux investissements importants effectués par les communes rurales en matière d'eau et, depuis 1979, d'assainissement.

Ce fond est réparti entre les différents départements, selon des critères définis à l'échelon central (dont le potentiel fiscal du département, mais aussi la vitesse de consommation des crédits).

Des conventions entre la DERF (Direction de l'Espace Rural et de la Forêt du Ministère de l'Agriculture) et les départements sont effectuées, en fonction d'inventaires réalisés tous les cinq ans (le dernier a été réalisé en 2000-2001 et est actuellement dépouillé). Cette convention spécifie qu'au moins les deux tiers du fonds départemental doivent être dépensés en accord avec les thèmes prioritaires arrêtés en particulier, la sécurité et la fiabilité de l'approvisionnement en eau potable, le département devant abonder d'une dotation financière au moins équivalente. Le reste peut être utilisé pour des opérations courantes ne relevant pas de ces priorités.

Le fond est géré par la DDAF au niveau départemental, mais c'est le Conseil Général qui décide de ses affectations. La DDAF ne fait que s'assurer de la légalité des attributions, mais n'a pas de pouvoir de décision.

Encadré 1 : Le Fond National de Développement des Adductions d'Eau

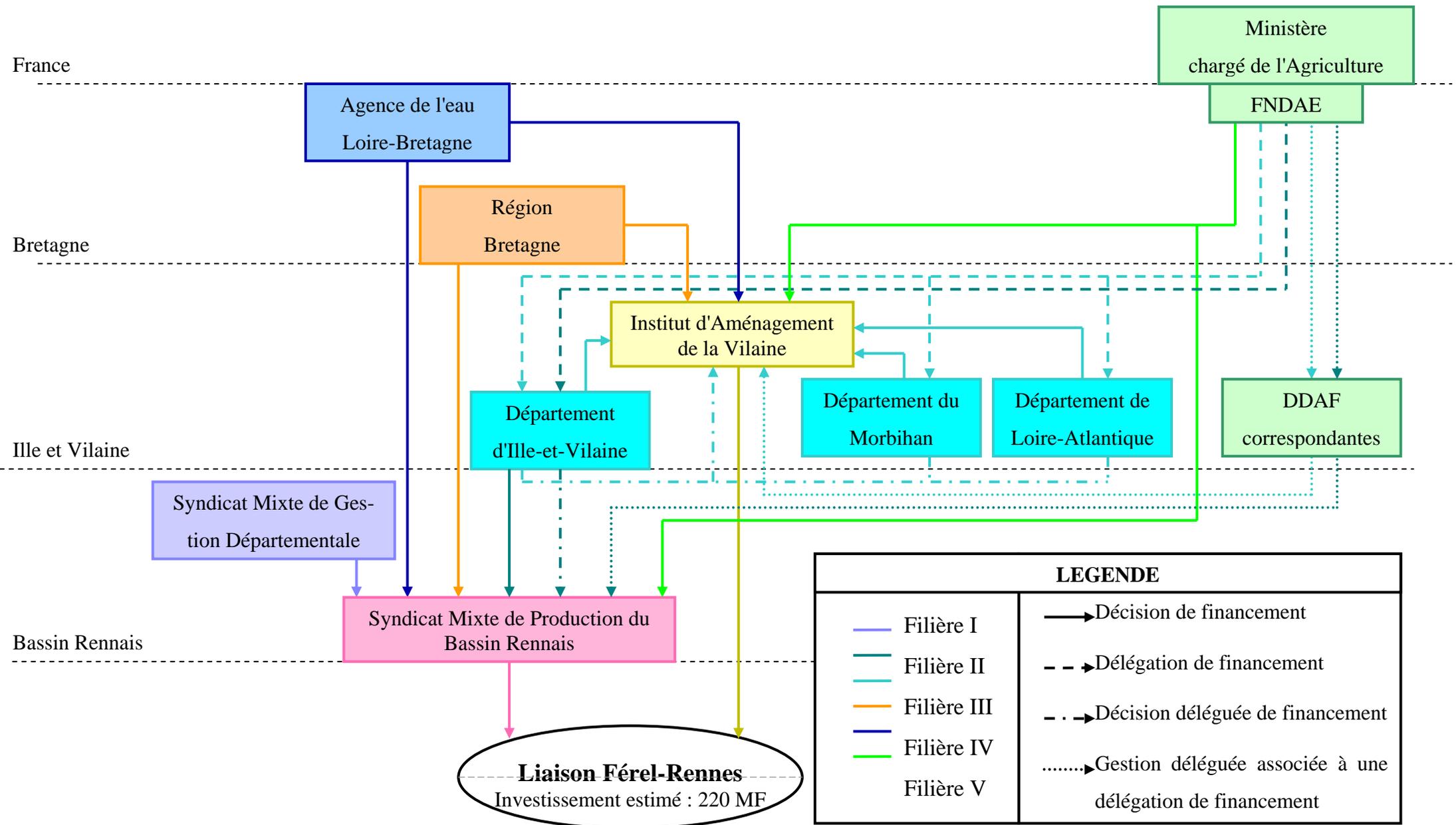


Figure 1 : Schéma de présentation des filières de financement possibles pour la liaison Férel-Rennes

Le cas du barrage de la Trézence

Nous nous intéressons ici au financement du barrage en tant que tel, ainsi que de la partie du réseau d'irrigation desservant les 500 ha de compensation⁴².

En effet, pour l'autre partie du réseau d'irrigation (desservant les 1200 ha qui ne sont pas des surfaces de compensation), l'étude du financement semble relativement simple, étant donné qu'il serait autofinancé à hauteur de 20 % par les usagers de cette partie du réseau, et subventionné à hauteur de 80 % par le Département de Charente-Maritime, qui, en tant que porteur du projet, est tout à fait prêt à s'exécuter. L'attribution de ce financement étant quasiment automatique, il n'est pas nécessaire de pousser davantage l'étude sur cette partie du projet.

En outre, l'autofinancement du Département ne sera pas étudié étant donné l'accord évident de cet acteur pour ce projet dont il est le maître d'ouvrage.

Pour le financement du projet de barrage de la Trézence, nous nous sommes appuyés sur le dossier d'Enquête d'Utilité Publique du troisième projet de barrage, qui présente une clé de financement, bien qu'aucune décision officielle d'attribution de fonds de la part des financeurs annoncés dans ce projet n'ait encore été prise.

Les deux filières envisagées sont celles :

- d'un financement de la Région Poitou-Charentes et de l'État par l'intermédiaire du contrat de plan État-Région (CPER, cf. encadré ci-dessous). Cette filière sera notée filière A.
- d'un financement par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne (Filière B).

Le Contrat de Plan État-Région (CPER).

Défini dans l'article 11 de la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, "*le contrat de plan conclu entre l'État et la Région définit les actions que l'État et la Région s'engagent à mener conjointement par voie contractuelle pendant la durée du plan*"

⁴² 500 ha de terres nouvellement irriguées sont prévues pour compenser l'envolement de terres agricoles par le barrage, nécessitant la construction d'un réseau d'irrigation ; 1200 ha supplémentaires d'irrigation sont prévus afin de rentabiliser le coût de ce réseau, selon l'argument présenté dans le dossier soumis à enquête. Il est à noter que depuis, ces 1200 hectares ont été abandonnés ; le travail présenté ici en reste à l'analyse du dossier soumis à l'enquête publique.

Généralement d'une durée de cinq ans, ce contrat est négocié entre l'État (représenté dans la négociation par ses services déconcentrés à l'échelle régionale, dirigés par le Préfet de Région) et la Région, et a pour objet de planifier les objectifs des politiques sectorielles menées à l'échelle régionale, et de prévoir les fonds que l'État et la Région vont y consacrer.

Nous en sommes actuellement à la quatrième vague de contrats : les précédents ont été ceux de 1984-1988, 1989-1993, 1994-1998 (prolongé en 1999) et l'actuel, 2000-2006.

Encadré 2 : Le Contrat de Plan État-Région

Dans la figure 8 les pourcentages écrit en noir sur les flèches de financement indiquent le pourcentage du total HT des coûts estimés que ce financement représente, selon les chiffres de la présentation du dossier d'enquête.

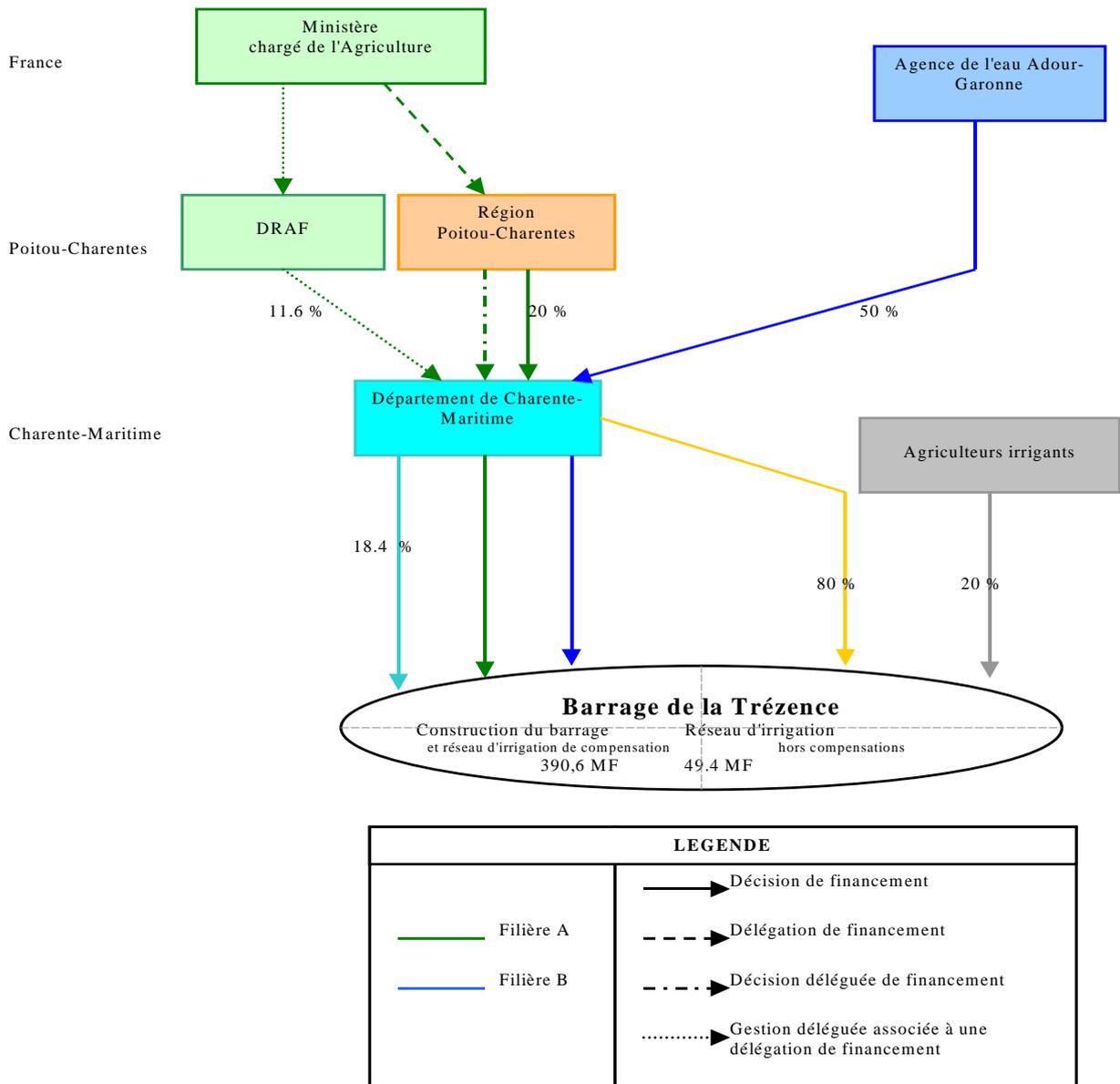


Figure 2 : Schéma de présentation des filières de financement possibles pour le barrage de la Trézence

Synthèse : les différents catégories de filières de financement mobilisables

En faisant la synthèse des données présentées dans les paragraphes précédents, nous pouvons regrouper la quasi-totalité des filières de financements étudiées en trois catégories :

La première, s'agissant d'ouvrage hydraulique, est bien entendu la filière de l'Agence de l'Eau du bassin, dont la contribution financière dans les deux cas sera sans doute non négligeable, voire la principale, déterminante, dans le cas du barrage de la Trézence (50 %).

Ensuite, nous retrouvons les collectivités territoriales, départements et régions. Remarquons que souvent ces financements sont couplés avec des fonds d'origine étatique (FNDAE, et CPER), dont la collectivité n'assure que la ventilation entre les projets qui lui sont soumis.

Enfin, l'État joue également un rôle de financeur, même si ce financement prend plusieurs formes, selon le fonds dont ils proviennent : ce financement peut se faire soit de la part l'État seul (avec ici l'intervention d'un programme exceptionnel d'un compte spécial du Trésor, donc un cas très particulier), soit provenir d'un accord entre l'État et une collectivité territoriale à laquelle il délègue le pouvoir de décision sur un fonds alloué à une politique sectorielle donnée (FNDAE, ou CPER). La délégation de décision s'opère alors plutôt pour des projets de faibles coûts, l'État se réservant le pouvoir de décision dans le cas du financement d'un projet majeur.

Le financement du SMGD n'a pas été pris en compte dans ce paragraphe car le rôle et la justification de ce syndicat est de financer les syndicats de production comme le SMPBR. De plus, de par les liens structurels forts qui existent entre ces deux syndicats, on peut pratiquement parler dans ce cas d'autofinancement par le SMBPR

En résumé, deux points forts ressortent de cette étude de filières : il s'agit du poids de l'Agence de l'Eau du bassin dans les financements, ainsi que des liens étroits entre les financements des collectivités territoriales et ceux de l'État.

III.3.b Les négociations pour l'attribution de financements

Sur la base de cet examen des filières, nous allons maintenant pouvoir analyser comment sont négociés ces financements et quels sont les acteurs impliqués. Le principe utilisé est celui déjà introduit plus haut, des « valves » ou « nœuds » de régulation et de négociation, qui présente l'intérêt de combiner une approche graphique des filières, avec une description détaillée des négociations qui les font fonctionner. En suivant la même démarche, nous pouvons donc mettre en rapport les processus de négociation, avec les aspects de financement du projet, ce qui est un premier pas pour l'étude des liens entre transferts financiers et processus de négociation.

Circuits de financement d'un ouvrage hydraulique et situations de négociation

Nous nous appuyerons sur un schéma, calqué sur celui sur les filières de financement, permettant de synthétiser les différentes négociations et faisant ainsi apparaître tous les acteurs importants impliqués dans ces négociations. Nous allons donc caractériser grosso modo les tenants et aboutissants de l'attribution de chaque financement, afin de mettre en lumière le rôle des financeurs dans les processus de décision.

Pour caractériser chacune des situations de négociation dans l'attribution des financements, dans le cas des filières étudiées, nous nous sommes appuyés, comme dans le cas des routes forestières, sur le cadre d'analyse de Faure et Rubin (Kremenjuk, 1991). Mais là aussi nous ne les présenterons pas ici.⁴³

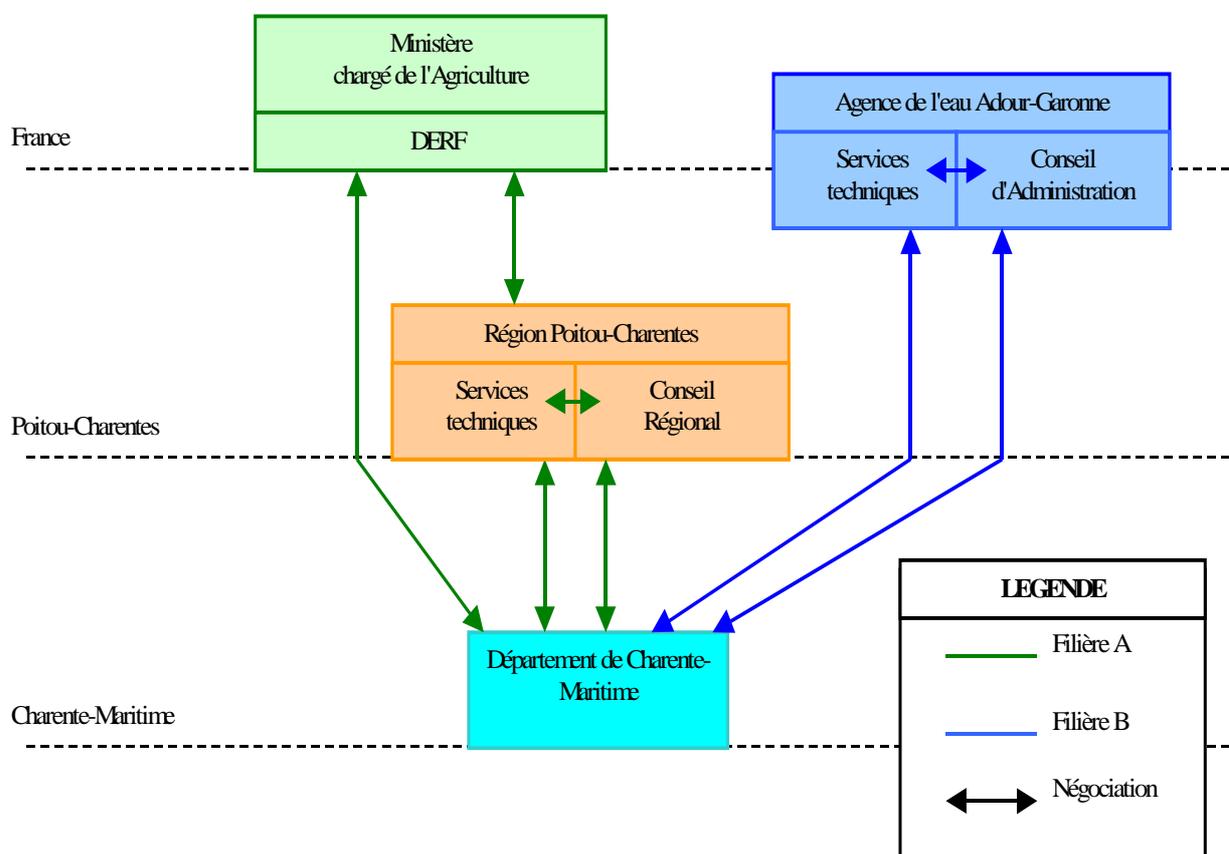


Figure 3 : Schéma de principe des négociations de financement pour le barrage de la Trézence

⁴³ Encore une fois, nous considérons de telles analyses systématiques et détaillées comme indispensables au traitement précis d'un cas donné, ou d'un type de filière. Le présent document a plutôt pour but de poser les principes d'ensemble qui permettent de situer de telles analyses de chaque négociation dans la dynamique d'ensemble du processus de décision.

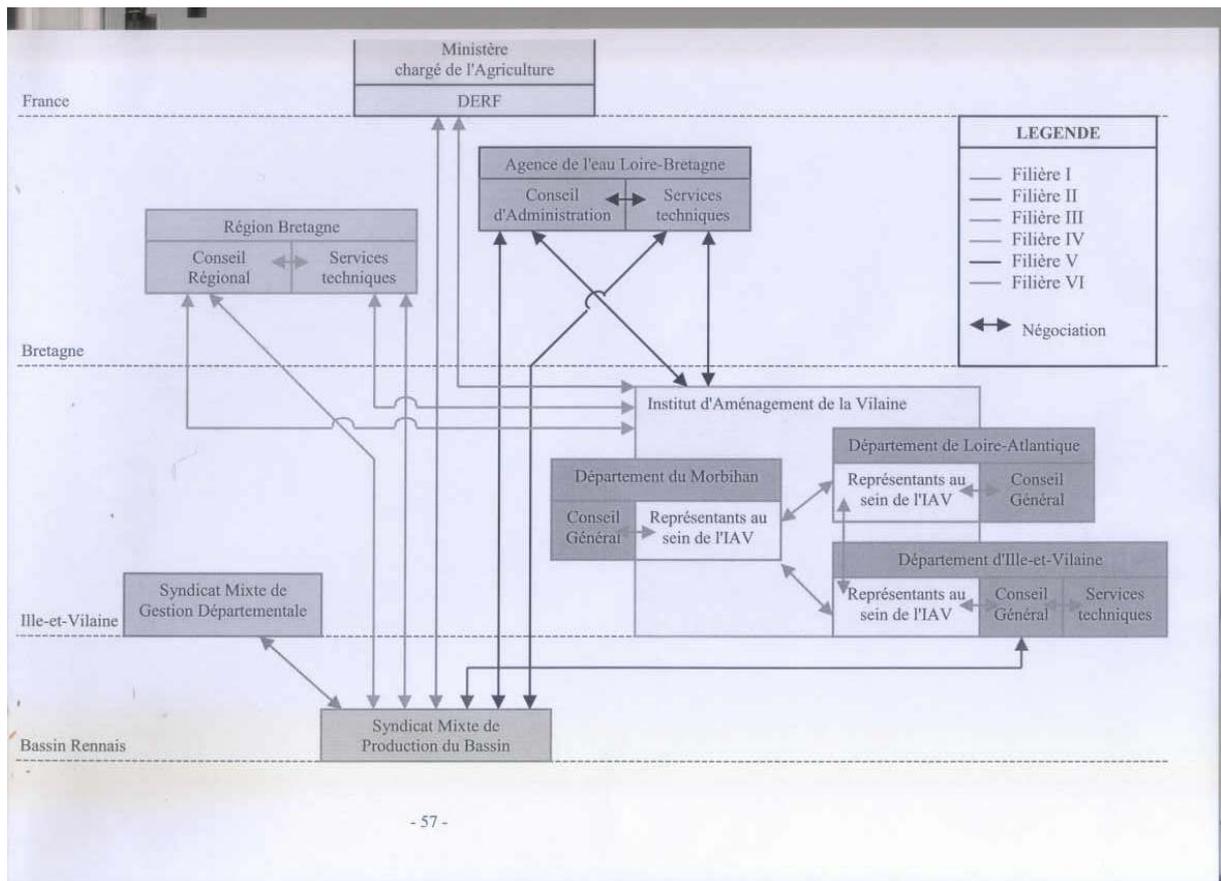


Figure 4 : Schéma de principe des négociations de financement pour le barrage de la liaison Férel – Rennes

III.3.c Quelle place des décisions et négociations financières dans le processus de décision ?

Dans les analyses qui précèdent, nous avons examiné de manière méthodique les circuits de financement et les négociations auxquelles il peut donner lieu et qui le font fonctionner. Nous voudrions tirer maintenant les enseignements de cet exercice et ce sur deux plans.

Des négociations multiples et diverses, qui méritent une analyse détaillée

Ce qui ressort d'abord, c'est l'aspect protéiforme des situations de négociations : elles sont nombreuses, diverses, liées entre elles⁴⁴. En faisant ressortir chacune de ces négociations, sa structure et ses enjeux propres, en rendant lisible leur position dans le système de décision et leurs relations entre elles, l'approche que nous proposons ici peut conduire à des analyses spécifiques de telle ou telle partie du système de financement et des négociations qui lui sont associées. De telles analyses détaillées de chaque négociation, de ses liens avec les règles de financement et de procédure, de son influence sur le résultat final du processus de décision, des améliorations possibles auxquelles elle pourrait se prêter, sont un aspect essentiel des développements et applications de travail dont nous nous efforçons ici de poser les bases. Elles dépassent cependant le cadre du présent rapport, ou nous essayons d'une part d'en fonder le principe et d'autre part de fournir des voies d'approche méthodologiques. Nous présenterons donc simplement ici quelques remarques illustratives.

Le plus souvent la négociation est assez classique, entre deux blocs, formés l'un par le(s) maître(s) d'ouvrage qui, s'il n'est pas monolithique, est homogène (les deux maîtres d'ouvrages ayant exactement les mêmes buts et intérêts), l'autre par le financeur (Agence de l'Eau, Département...). Il s'agit d'une négociation classique entre un demandeur de financement et un bailleur de fonds.

Néanmoins, trois situations de négociation se révèlent d'une plus grande complexité :

Dans le cas des contributions des trois départements membres au sein de l'IAV, nous sommes dans une situation de négociation à somme nulle et à trois parties : comment répartir entre les trois départements la contribution que l'IAV doit payer. C'est une négociation entre trois acteurs, dont les rôles sont symétriques, mais les trois négociateurs n'étant que des repré-

⁴⁴ Sur ce dernier point, nous renvoyons à nouveau aux travaux de « cartographie » élaborés par Yann Laurans et Isabelle Dubien au sujet du processus de localisation des incinérateurs (Laurans, Dubien et al., 2001).

sentants des départements, les accords passés au sein de l'IAV doivent être ratifiés par les trois départements.

Dans le cas du financement par un programme exceptionnel du FNDAE, le SMPBR et l'IAV négocient avec la DERF, mais ce n'est pas tout à fait une négociation à deux parties, étant donné que les deux maîtres d'ouvrages sont soutenus dans leur négociation par les trois départements qui, s'ils ne négocient pas directement, pèsent tout de même de tout leur poids dans le processus ; en effet, les départements étant eux-mêmes des financeurs, ils ont intérêt à ce que la contribution de l'État soit maximale, afin de diminuer leur propre dépense.

Pour le financement conjoint de l'État et de la Région Poitou-Charentes pour le barrage de la Trézence, il s'agit encore d'une négociation à trois (le Département de Charente-Maritime, la Région Poitou-Charentes, et l'État), mais les rôles ne sont pas équivalents : le Département négocie avec chacun des deux autres acteurs pour l'attribution de financements et la Région et l'État négocient entre eux afin de savoir s'ils vont financer le projet et, s'ils tombent d'accord pour le faire, à hauteur de combien pour chacun des deux. Le fait majeur de ce processus est que la Région et l'État doivent négocier sur deux plans et que le choix par chacun de financer ou non est interdépendant, sollicités conjointement qu'ils sont par le Département.

Une fois encore les processus de négociation en vue de l'attribution de financements mettent en lumière les liens étroits entre les collectivités territoriales et l'État dans la négociation, y compris pour des financements qui ne dépendent a priori que de ce dernier.

L'importance de la dimension financière et ses relations avec les décisions de principe

Sur un autre plan notre démarche, en mettant en évidence les rouages et la cohérence propre des processus de financement, nous semble confirmer, par recoupement avec d'autres aspects de la recherche sur les mêmes cas, que les aspects financiers et économiques du processus, avec en particulier les aspects distributifs des bénéficiaires, sont souvent traités de manière implicite, peu lisible pour la majorité des acteurs impliqués dans les négociations et le processus de décision, voire entièrement occultés (que ce soit de manière délibérée ou non). L'étude du processus de décision rejette le plus souvent dans l'ombre ces problèmes en se concentrant sur les débats et décisions de principe.

Nos études de cas et notre analyse nous conduisent à la conclusion que le (ou les) processus de décision de financement est à considérer au contraire comme un sous-système déterminant et relativement autonome du processus de décision pris dans son ensemble. D'une cer-

taine façon, cela incite à ne pas considérer la décision de réalisation d'un ouvrage comme unique, mais au contraire comme l'accumulation de décisions partielles, que l'on peut regrouper en deux catégories:

- Les décisions de principe, qui regroupent toutes les décisions de type technique et politique (choix de la solution, dimensionnement, usages de l'ouvrage, choix du maître d'ouvrage..) et autorisations administratives (procédure de DUP, autorisation au titre de la loi sur l'eau, IMEL et IMEC⁴⁵...)
- Les décisions financières (création de structures de financement, répartition des financements entre les différents acteurs, attribution des subventions...).

La relation entre ces deux dimensions est un aspect crucial de l'analyse du processus de décision et des négociations qui lui sont associées. A cet égard, les deux dossiers étudiés offrent un contraste très intéressant.

L'alimentation en eau potable de l'agglomération rennaise

Dans le cas rennais, même si le processus de base qui sert de colonne vertébrale et de cadre à toutes les autres décisions est la procédure de planification affichée que constitue la mise en place du SRAEP⁴⁶, c'est le département qui a pris les choses en main du point de vue de la dynamique d'action concrète. Il l'a fait par la mise en place d'une structure financière, les syndicats de productions et le SMGD, afin de prévoir et d'assumer le coût des solutions qui seront retenues.

Cette décision est en fait très structurante pour le processus des décisions ultérieures, par exemple en fixant le cadre géographique de négociation entre les acteurs au niveau auquel le Département a la plus forte légitimité pour intervenir dans le dossier. De plus, la mise en place d'une structure accumulant au cours des années des fonds dont la finalité est explicitée dès le départ permet d'un côté de s'affranchir en partie de la question financière dans le pro-

⁴⁵ Procédure d'Instruction Mixte par les administrations, respectivement à l'Echelon Local et à l'Echelon Central.

⁴⁶ Il s'agit d'un schéma régional pour l'alimentation en eau potable, document de planification mis en place par la région Bretagne.

cessus de décision, mais de l'autre, cette accumulation progressive de l'argent disponible exerce une pression progressive sur tous les acteurs pour l'aboutissement d'une solution⁴⁷.

Enfin, la présence de Conseillers Généraux au sein du comité d'administration du SMGD renforce encore la position du Département dans le processus, grâce à un certain contrôle financier par l'intermédiaire du syndicat.

Il est également à noter que, dans un premier temps, le seul processus de décision impliquant l'ensemble des acteurs concernés au niveau départemental est la mise en place des syndicats de production et du SMGD : il s'agit d'une décision de type financier. Tous les processus menant à des décisions de principe sont alors menés à une échelle géographique plus restreinte, celle d'un syndicat de production,.

Néanmoins, devant l'échec de ces processus, qui ne débouchent pas sur une décision de réalisation d'ouvrage en raison de l'opposition de certaines catégories d'acteurs, se met en place un nouveau processus devant aboutir à une décision de principe ; il est basé sur la recherche d'un consensus entre l'ensemble des acteurs impliqués au niveau départemental. C'est ce processus, impulsé encore une fois par l'engagement et le rôle prédominant du Département, qui aboutit à un consensus et une décision de principe de réaliser la Liaison Arzal-Rennes, afin d'assurer l'approvisionnement en eau de l'agglomération rennaise en quantité suffisante.

Au total, il ressort de ce cas rennais que la conjonction entre système de financement et système de planification et de décision politique a été forte, conduisant à une synergie dont on peut considérer qu'elle a été décisive pour la définition commune d'une solution adaptée.

Le barrage de la Trézence

Pour ce qui concerne le projet (ou les projets successifs) de barrage sur la Trézence, il est intéressant de comparer, entre le premier et le troisième projet, la position des financeurs et des négociations pour l'attribution des financements au cours des processus. Si, pour le premier projet de barrage, des financements ont été sollicités et accordés par les financeurs (Agence de l'Eau Adour-Garonne, Région Poitou-Charentes et État) en parallèle avec le processus de définition technique du projet, il n'y a eu aucune sollicitation de ces financeurs, au

⁴⁷ Le prix de l'eau en Bretagne est un « cheval de bataille » des associations environnementales ou de consommateurs ; la taxation de 0,5€/m³ par le SMGD met donc les responsables des collectivités locales impliquées sous une forte pression pour agir et pour justifier leurs décisions.

cours des processus du troisième projet de barrage. Il est possible d'émettre deux types d'explications pour cet état de fait, qui d'ailleurs ne s'excluent pas l'une l'autre.

- Les financeurs ont préféré, étant donné l'échec du premier projet dans le processus d'autorisation administrative, ne pas apporter leur soutien au troisième projet avant que les autorisations administratives soient délivrées, pour ne pas immobiliser des capitaux pour un projet qui déjà une fois n'a pas abouti.
- Le maître d'ouvrage a préféré attendre d'obtenir les autorisations administratives pour l'ouvrage, afin de renforcer sa position dans les négociations de financement avec les financeurs. Il s'agirait alors d'utiliser une décision pour influencer les processus de négociation de décisions ultérieures, en réduisant le cadre de ceux-ci.

De toutes les manières, dans le cas du barrage de la Trézence, on observe une disjonction très forte entre les processus de décision de financement et les processus de décision de principe, comme s'il existait deux décisions toutes deux nécessaires. L'infrastructure serait un peu comme un coffre de banque : pour y accéder il faudrait deux clés, l'une politico-administrative, l'autre financière. Il est à noter que l'absence de financement a permis dans plusieurs cas, au cours des années 90, d'interrompre (au moins de suspendre) la réalisation d'ouvrages hydrauliques très contestés en raison de leur faible pertinence ou de leur impact écologique⁴⁸. On peut d'ailleurs proposer de ce processus de double contrôle – du droit de veto que possèdent de fait les financeurs - deux appréciations contrastées.

La première, négative, consisterait à considérer que le travail de définition technique du projet et les procédures administratives d'autorisation, avec les consultations du public qui leur sont éventuellement associées (l'enquête publique dans le cas de la Trézence) permettent une décision de réaliser l'ouvrage prise démocratiquement, donc légitime. Le fait que cette décision puisse ensuite être neutralisée par l'opposition discrète d'un acteur financeur pourrait alors être vu comme une forme d'arbitraire.

A l'inverse, on peut considérer que la procédure administrative offre de nombreuses occasions de manipulation. Par exemple, elle force certains responsables politiques ou administratifs qui, sur la base d'une connaissance approfondie du projet, y sont réticents, à s'y opposer de manière explicite dans un contexte où un débat de fond sur le bien-fondé du projet n'est pas réellement possible. Ils encourent alors un coût politique disproportionné et sont donc

⁴⁸ On peut penser par exemple au canal Rhin-Rhône, jusqu'à son abandon définitif (?) en 1997, ou au projet de barrage de Charlas, situé comme la Trézence dans la zone de compétence de l'agence de l'eau Adour-Garonne, projet qui vient d'ailleurs d'être remis à l'étude.

incités à ne pas s'opposer – et même à soutenir – des projets qui leur semblent inadéquats. Le « deuxième tour financier » de la décision, permet de ne pas soutenir tout en s'exposant moins ; il offre donc une sorte de garde-fous.

Selon le point de vue adopté, on peut ainsi considérer qu'un financeur peut imposer son refus d'un projet contre l'avis général, ou au contraire être l'expression d'un rejet par la majorité d'un projet, qu'un groupe minoritaire tente d'imposer. Après ce que nous avons écrit plus haut au sujet des analyses de Claude Henry sur l'affrontement ou la connivence entre l'ingénieur et le contribuable, il est clair que nous penchons plutôt pour cette seconde perspective : deux clés ne nous semblent pas de trop. Le travail que nous présentons ici espère contribuer à tailler des clés spécifiques et appropriées pour les régulations indispensables auxquelles peuvent (pourraient, devraient, selon les cas) se prêter les circuits de financement des infrastructures lorsque celles-ci sont susceptibles de conduire à la fois à des dépenses élevées, à des retombées économiques incertaines, et à une dégradation de l'environnement.

III.4 Conclusion sur l'analyse des circuits de financement

Ces enseignements des deux études de cas sur les barrages, dont l'analyse se trouve non seulement préparée mais aussi confortée par celle du cas des routes forestières de montagne, nous conduisent directement aux principales conclusions de cette seconde partie du rapport.

Elle confirme l'utilité, pour éclairer les processus de négociation, de consacrer une part conséquente de l'effort d'analyse à un décorticage méthodique des circuits de financement et des situations de négociation qui leur sont associées.

Elle propose des principes organisateurs et des outils méthodologiques nouveaux pour aborder cette tâche.

Elle débouche également sur des conclusions sur les cas eux-mêmes. Pour les routes forestières de montagne, elles montrent un déficit de régulation sur le financement de certains types de projets répétitifs qui renvoie de manière frappante aux analyses proposées par Claude Henry à la fin des années 80 sur d'autres types de dossiers. Pour les barrages, elle met en évidence le rôle déterminant des circuits financiers dans chacun des deux cas, alors même qu'ils diffèrent profondément entre eux de ce point de vue, puisque décision de principe et de financement sont dans une relation de forte conjonction pour le bassin rennais, de forte disjonction pour le barrage de la Trézence.

Toutefois, ces conclusions ne peuvent évidemment être encore que partielles. D'une part, elles nécessitent un éclairage non plus par les processus de financement mais par l'analyse des enjeux financiers eux-mêmes – et plus largement des enjeux distributifs – de ces processus : ce sera l'objet de la partie suivante du rapport. D'autre part, elles devront aussi être replacées dans une analyse d'ensemble des processus de décision sur les projets d'infrastructure et de leurs aspects de négociation : c'est l'objet d'un autre volet de la recherche en cours, qui figurera dans notre rapport final.

IV LA COMPTABILITE DES ENJEUX : GAGNANTS ET PERDANTS DES PROJETS D'INFRASTRUCTURE

Dans la partie précédente, nous nous sommes concentrés sur la mise en évidence des circuits de financement, des situations précises où l'allocation des fonds se décide ou se négocie, sur les instances ou les agents qui interviennent à cette occasion. Il s'agissait au fond de déterminer qui est comptable de quoi, vis-à-vis de qui, comment les responsabilités peuvent à la fois être distinguées les unes des autres et reliées les unes aux autres. C'est là le premier volet d'un raisonnement de comptabilité analytique ; il faut ensuite passer aux comptes eux-mêmes c'est-à-dire caractériser – chiffrer quand c'est possible – la circulation et les bilans des valeurs qui sont en jeu dans le système de gestion auquel on s'intéresse – ici, le processus de décision d'un projet d'infrastructure.

Comme dans la partie précédente, nous procéderons en trois étapes. Nous commencerons par exposer, à partir de quelques éléments de l'étude de faisabilité qui nous a mis sur la voie, comment nous avons travaillé et par tirer de cette expérience quelques enseignements théoriques sur la nature et les enjeux de ce type de travail. Nous présenterons ensuite des résultats de l'étude de cas sur les routes forestières de montagne, pour venir enfin à la comptabilité des enjeux concernant l'un des deux projets hydrauliques qui sont au centre de notre recherche : le barrage de la Trézence.

IV.1 Quels coûts pour qui, quels avantages pour qui ?

IV.1.a L'imputation des coûts et avantages, enjeu central de la dimension distributive de la négociation

Repartons, dans notre réflexion, du thème de la double dimension, intégrative et distributive, de la négociation. S'agissant des coûts et des avantages liés à un projet d'infrastructure, si la question intégrative est de savoir si les avantages l'emportent sur les coûts et de combien (c'est la question de la « création de valeur »⁴⁹), la question distributive est de savoir qui encourt les coûts et qui jouit des avantages (c'est la question de « l'appropriation de la valeur »).

Pour répondre à la première question, l'une des difficultés majeures à surmonter est l'identification et la caractérisation des coûts et des avantages d'un projet : on a vu plus haut que l'expérience des études coûts-avantages était précieuse dans ce domaine.

Pour répondre à la seconde question, il est apparu au cours de notre travail qu'un préalable, mais qui joue un rôle central et qui constitue une grande partie du travail, est d'identifier et de caractériser les sujets qui sont à prendre en compte pour l'imputation des coûts et des avantages.

On pourrait répéter ici ce qui a été écrit plus haut sur les coûts et les avantages : autant le principe est simple, autant sa mise en œuvre est complexe, soulevant à chaque pas des problèmes tant théoriques que méthodologiques, voire pratiques. Pour obtenir des résultats importants dans cette voie, il faudra, comme pour les études coûts-avantages, mais sur un tout autre plan, accepter le labeur d'inventaire des « concernés », de tri, d'organisation, il faudra trouver des modes de mise en débat qui permettent à la fois d'acquérir plus de données et de valider le traitement que l'on propose.

Dans le cadre de la présente recherche, nous nous sommes livrés à cet exercice seulement de manière partielle, exploratoire, pour tester la faisabilité d'une telle démarche, son utilité, et commencer à découvrir les principes qui peuvent la guider.

IV.1.b Négociateurs, bénéficiaires, contributeurs

Dans une situation élémentaire de négociation – entre le vendeur et l'acheteur d'un bien qui négocient chacun pour son propre compte, par exemple – ce sont les négociateurs eux-mêmes qui encourent les coûts, qui bénéficient des avantages, liés aux accords sur lesquels ils

⁴⁹ Pour reprendre les termes de Lax et Sebenius utilisés dans la première partie du rapport.

discutent. Il n'en va pas de même dans des situations plus complexes, comme les négociations liées à des opérations publiques : on a vu dans la partie précédente du rapport qu'il faut tout un travail pour identifier les multiples négociateurs qui interviennent et plus encore pour les situer par rapport aux acteurs qui encourent les coûts de l'action des pouvoirs publics, ainsi qu'à ceux (nous avons moins insisté jusqu'ici sur cet aspect, qui jouissent des avantages de cette action ou qui subissent ses inconvénients).

Au total on aboutit à définir un ensemble de parties (personnes, instances, groupes sociaux ou professionnels) concernées par les effets distributifs du projet, qui regroupe trois sous-ensemble :

- les parties qui encourent des coûts (contributions financières, perte d'aménités non marchandes, effets externes négatifs sur leur activité, etc...)
- les parties qui bénéficient des avantages (recette financières, bénéfices économiques, effets non marchands positifs, etc...),
- les parties qui participent à la décision qui détermine la distribution des coûts et avantages.

La relation entre ces trois sous-ensembles, l'organisation des relations auxquelles elle donne lieu sont à nos yeux un aspect capital de l'analyse, de l'évaluation, de la conception des dispositifs de décision et de négociation concernant les projets d'infrastructure.

Par exemple, lorsque les participants de la décision sont eux-mêmes soit contributeurs sur leurs propres fonds, soit bénéficiaires, cela nous semble devoir marquer profondément tous les aspects des stratégies décisionnelles et des négociations. A l'inverse, le fait que certains contributeurs, par exemple, ne soient pas représentés (ou le soient de manière inadéquate) dans les instances de décision et aux tables de négociation peut avoir des conséquences majeures sur les résultats du processus. Au terme de notre recherche, nous pensons que cette question des relations entre ces trois sous-ensembles est capitale et constitue une piste de travail importante à suivre pour analyser les négociations sur les projets d'infrastructure et, de façon plus générale, sur l'action des pouvoirs publics.

IV.1.c Payeurs et bénéficiaires :

Il faut cependant remarquer que dans le travail d'identification des concernés, nous nous sommes cependant jusqu'ici centrés surtout sur les décideurs, les payeurs, et les relations qui existent entre eux. Ce travail reste donc à compléter par un inventaire de ceux des bénéficiaires des projets qui ne participent pas directement à la négociation – par exemple, l'entreprise

de travaux publics à laquelle le projet de route forestière va apporter le chiffre d'affaire qui lui permettra de survivre ou de se développer. L'identification de ces bénéficiaires ne peut pas être effectuée a priori, au seul vu des procédures de décision et de leurs intervenants. Il faut d'abord identifier les coûts et les avantages (prévus ou réalisés) du projet auquel on s'intéresse, puis à partir de là identifier à qui ces coûts ou ces avantages (virtuels ou effectifs) peuvent être imputés.

C'est à cet exercice que sera consacré essentiellement cette troisième partie. Il revient finalement à aborder les projets sous un angle analogue à celui de l'étude coûts-avantages, en adaptant et en prolongeant cependant celle-ci pour aborder le domaine de la distribution des coûts et des avantages.

Pour effectuer ce travail, il faut accomplir toute la partie « identification des coûts et des avantages » de l'évaluation coûts-avantages. Puis il faut poursuivre le travail en s'intéressant moins à la mise en calcul de ceux-ci⁵⁰ qu'à l'identification des acteurs à qui ces coûts et avantages peuvent être imputés : nous parlerons donc d'une analyse distribuée des coûts et des avantages. Cette imputation doit s'appuyer d'un côté sur les protagonistes que l'on a déjà identifiés dans le cadre de l'analyse des circuits de financement et de l'autre sur ceux que l'on peut (si l'on veut bien les chercher) découvrir derrière les rubriques anonymes des avantages et inconvénients du projet ou en suivant les fonds publics dépensés jusqu'à leur destination finale. Il peut être intéressant de consacrer une attention particulière pour l'identification des protagonistes susceptibles de ressortir comme très nettement bénéficiaires ou très nettement contributeurs (ou à qui s'imputent à la fois des coûts et des avantages élevés). Sur le plan pratique de la conduite de l'analyse, cela peut permettre de ne pas se noyer dans des inventaires trop systématiques où la multitude des intérêts touchés à la marge noierait les enjeux les plus importants. Sur le plan de l'interprétation, cela peut, selon les cas, permettre d'identifier des intérêts très impliqués mais qui n'apparaissent pas (ou pas officiellement) dans le processus de décision, ou à l'inverse des intérêts fortement touchés négativement mais qui n'y trouvent de place ni d'un point de vue formel, ni d'un point de vue informel.

Tel est donc l'exercice que nous avons réalisé conjointement sur les dossiers relativement simples des routes forestières et sur ceux, plus complexes, des barrages. Pour les premiers, nous avons étudié de manière plus approfondie deux cas, l'un dans les Alpes, l'autre dans les

⁵⁰ Par exemple, par les différentes techniques de valorisation des actifs naturels et à la comparaison des valeurs ainsi obtenues avec des éléments de coûts financiers ou de bénéfices économiques en jeu dans l'évaluation de projets.

Pyrénées ; nous les avons recoupés avec une dizaine d'autres cas (dans les Alpes) informés de manière plus légères, qui nous ont servi à cerner la diversité des situations et à situer nos observations. Pour les seconds, nous avons pu analyser sous cet angle seulement le projet de barrage de la Trézence. Nous présenterons donc successivement les résultats obtenus sur les routes forestières et ceux qui portent sur ce barrage.

Avant d'entamer cette présentation des résultats, il nous faut cependant souligner le point suivant. Tout au long de notre recherche, nous avons conduit en parallèle le travail de terrain (recueil et analyse des données) et la réflexion théorique et méthodologique sur les approches à développer et leurs fondements. Au terme de ce processus exploratoire, il subsiste nécessairement un décalage : comme notre travail s'achève sur une phase de réflexion théorique et méthodologique, celle-ci possède « un coup d'avance » par rapport aux résultats de terrain, dont l'analyse reflète un stade un peu moins avancé de la réflexion. Le travail s'achève comme en suspens, dans l'attente d'un retour sur le terrain, ou de nouveaux traitements des données. Pour en rendre compte dans le présent rapport, nous respecterons ici cette logique de progression du travail, en présentant d'abord les résultats, puis en revenant rapidement dans la conclusion du rapport sur le cadre théorique et les méthodologies, pour montrer dans quel sens il faudrait aller plus loin pour approfondir et renforcer les analyses présentées.

IV.2 Analyse distribuée des coûts et avantages:

le cas des routes forestières en montagne

Nous commencerons par le cas de figure le plus simple : celui des routes forestières de montagne. Dans le droit fil de l'objectif de recherche décrit dans la première partie du rapport, et en nous inspirant des modèles simples proposés par Howard Raiffa (1982), nous avons établi des tableaux précisant les gains et les pertes associés à un projet de route forestière (ou à la route une fois le projet réalisé)⁵¹.

IV.2.a Une première approche générale

Pour amorcer cette discussion, nous avons retenu ici, pour trois projets contrastés de route forestière⁵², les tableaux simplifiés (où ne figurent pour chaque acteur que le bilan coût-bénéfices, les aspects non marchands étant de plus exclus).

Tableau 3 : Trois cas de figure contrastés de routes forestières

Un projet rentable :

Acteurs	Bilan prévisionnel	Bilan réalisé
Commune	-109 732	165 045
ONF	-47 074	-21 172
Entreprise TP	12 500	12 500
Acteurs de la filière bois (exploitants et scieries)	129 725	279 920
Contribuable	-97 190	3 294
TOTAL	-111 771	439 585

⁵¹ L'établissement de ces matrices repose sur des hypothèses et des calculs qui prêtent bien sûr à discussion. Notre propos principal est ici précisément d'appeler à de telles discussion en défendant les principes généraux d'une analyse distribuée des coûts et des avantages et en illustrant sa portée par les ordres de grandeurs (plutôt que par les résultats détaillés) qu'indiquent nos calculs.

⁵² Les données proviennent de cas réels ; comme ce sera le cas de manière répétée plus bas, nous n'indiquerons pas les noms réels de ces cas, à l'exception des deux que nous avons étudiés de manière plus approfondie.

Un projet non rentable :

Acteurs	Bilan estimé	Bilan réel
Commune	-41 593	-355 732
ONF	-58 920	-84 513
Entreprise TP	18 041	18 041
Acteurs de la filière bois (exploitants et scieries)	171 238	84 800
Contribuable	-200 232	-271 524
TOTAL	-111 466	-608 927

Un projet litigieux :

Acteurs	Bilan estimé	Bilan réel
Commune	74 998	-120 080
ONF	-37 984	-56 687
Entreprise TP	16 284	16 284
Acteurs de la filière bois (exploitants et scieries)	483 933	364 797
Contribuable	-213 709	-284 479
TOTAL	323 523	-80 116

Une tendance à la surestimation des bénéfices

Le premier projet apparaît, au stade de l'avant-projet comme étant non rentable, alors qu'il s'avère l'être une fois réalisé. Le deuxième projet, apparaît déjà dans le prévisionnel comme un projet non rentable avec un bilan négatif de 111 KF. Il se révèle être encore plus déficitaire dans la réalité (608 KF). Le troisième projet, quant à lui, aurait dû être rentable et dégager plus de 323 KF de bénéfice. En fait il se solde par une perte de 80 KF .

Ces erreurs de prévision montrent qu'il existe une réelle difficulté à estimer ex ante la rentabilité d'un projet de route forestière, via le volume des bois vendus et la plus-value induite par l'ouvrage. C'est le bénéfice de la commune qui est en général le plus concerné par ces écarts.

Il faut cependant remarquer que dans bien des cas, il semble s'agir de surestimation volontaire des prévisions par les services de l'ONF en charge des dossiers, dans l'intention de faire accepter des projets qui sont, dès le départ, contestables du point de vue de leur justification économique. En effet, l'analyse de 11 (9 plus 2) dossiers de demande de subvention a fait apparaître des prévisions de rentabilité qui se sont avérées infondées au regard des résultats effectifs, après réalisation, comme le montre le graphique suivant.

Il peut être intéressant de noter que cet exercice intellectuel de comparaison paraissait être novateur pour les gestionnaires forestiers interrogés, de même que pour les fonctionnaires de la DDAF. C'est pourtant bien l'intérêt économique qui est mis en avant dans tous les projets, y compris dans la justification de l'attribution des subventions. L'étonnement des acteurs semble alors surprenant au vu des objectifs affichés dans le processus de décision et les négociations. Encore plus près du terrain, nous avons réalisé le même constat. Les techniciens de l'ONF, malgré leur dévouement à nous communiquer les coûts et avantages observés, ne se sont pas, pour la majorité, intéressés à notre problématique. Ils affirment qu'ils rencontrent des difficultés pour faire accepter les projets de routes par tous les acteurs concernés (demande d'autorisations de passage), mais qu'une fois le projet réalisé, ils ne sont plus critiqués, même si leur estimation des chiffres ne s'avère pas vérifiée. En effet, les propriétaires forestiers (en l'occurrence, surtout les communes) semblent ne pas se soucier outre mesure du revenu qu'ils tirent de l'exploitation de leurs parcelles. Ceci est peut-être lié au caractère multifonctionnel des routes. Ainsi faire coïncider les prévisions économiques avec la réalité ne semble pas être le principal souci des gestionnaires et des propriétaires..

Notons que l'on retrouve ici le même constat que celui effectué au milieu des années 80 lors des recherches impulsées par Claude Henry, au sujet des barrages, des autoroutes, des décharges, des projets d'hydraulique agricole (Barouch et Theys, 1987). Un « rouleau compresseur » est à l'œuvre dans nos montagnes. Pour nous exercer à comptabiliser les résultats de ses opérations, pour faire la part entre d'un côté ce qui serait la persistance pure et simple des phénomènes déjà observés dans les années 80 et d'un autre côté ce qui relèverait de dynamiques nouvelles, nous nous sommes penchés plus particulièrement sur deux cas.

IV.2.b Le cas des Bois Noirs à Breil-sur-Roya

Le premier cas ainsi étudié est celui des Bois Noirs à Breil-sur-Roya (Alpes Maritimes). Il s'agit de l'un des massifs, situé dans le Parc National du Mercantour, de cette commune déjà fortement équipée en matière de routes forestières. Nous ne détaillerons pas ici la phase de principe du processus de décision, pour en venir directement à la comptabilité des enjeux. Notons simplement que, bien que le projet se situe au moins en partie dans la zone centrale d'un parc national, il a fallu que le parc mette en œuvre une stratégie très ferme, passant par un conflit aigu, pour obtenir des aménagements au projet, dans le sens à la fois d'une meilleure justification économique et d'une atténuation des impacts environnementaux.

Un projet rentable sur le papier

En première analyse, le projet de route des bois noirs semble rentable et justifié : pour de nombreux acteurs, le bilan s'avère être positif. On génère un bénéfice pour la collectivité de 1245 KF.

L'usage des cadres comptables définis précédemment nous permet en effet de présenter la matrice suivante⁵³ :

⁵³ Les hypothèses de calcul sont, pour la plupart, celles retenues dans le cas général. Les points supplémentaires spécifiques au cas du Bois Noir sont :

Prix TTC de vente des bois sur pied : 100 F / m³. (source : ONF)

Entretien de l'ouvrage : il est exclusivement à la charge du département. Son coût est évalué à 7300 F / km / an (source : expertise Chauvin 1998) soit un total de 13870 F par an pour les 1,9 km de route que comprend le projet. On considère que l'entretien est assuré pendant 15 ans, durée minimum légale définie dans les textes européens.

La Société du Canal de Provence : par convention établie entre elle et la commune de Breil-sur-Roya, sa rémunération est fixée à 4,5% du montant H.T des travaux. On fait l'hypothèse que sa marge nette représente 10% de cette rémunération.

La commune de Saorge : voisine de la commune de Breil-sur-Roya, elle n'est pas mentionnée dans les documents officiels relatifs au projet de desserte. Cependant une partie des aménagements envisagés lui est destinée. Elle va donc prendre à sa charge (par un remboursement à la commune de Breil-sur-Roya) les coûts engendrés par la réalisation de ces travaux dont le montant H.T s'élève à 150 KF.

	Construction de la route			Exploitation de la route			Bilan
	Recettes	Coûts	Bénéfices	Recettes	Coûts	Bénéfices	
Europe	11 716	117 600	-105 884	51 210	0	51 210	-54 674
Etat	216 090	188 116	27 974	812 001	341 514	470 486	498 460
Région	0	294 000	-294 000	0	0	0	-294 000
Département	0	196 000	-196 000	0	157 836	-157 836	-353 836
Commune Breil-sur-Roya	0	328 680	-328 680	1 157 259	186 668	970 591	641 911
Commune de Saorge	0	59 400	-59 400				-59 400
Société Canal Provence	44 100	39 690	4 410	0	0	0	4 410
ONF	78400	196 000	-117 600	273 562	205 109	68 453	-49 147
Entreprise de travaux	1 054 872	1 023 226	31 646	0	0	0	31 646
Exploitants	0	0	0	1 706 236	1 376 407	329 829	329 829
Scieries	0	0	0	2 363 694	1 813 980	549 714	549 714

Tableau 4 : Analyse distribuée des coûts et bénéfices du projet de route des bois noirs

Une rentabilité très discutable au regard de l'insertion du projet dans l'économie forestière du territoire

Toutefois, la rentabilité du projet se présente sous un tout autre jour si on le replace dans l'économie forestière réelle des Alpes Maritimes. Dans ce département, l'ONF met en vente chaque année, pour le compte des communes, un volume de bois d'environ 80000 m³. Entre 40000 m³ et 50000 m³ sont achetés par les six scieries du département qui tournent à plein régime toute l'année avec cette quantité de grumes. Les bois invendus restent sur pied. On a donc une situation d'offre excédentaire de bois sur le marché des Alpes Maritimes. Face à cette offre trop importante la politique de l'ONF est de construire toujours plus de routes pour desservir plus de parcelles et mettre en vente toujours plus de bois. Quel est la logique économique de ce type de politique ? L'expert mandaté par le parc pour analyser le projet la résume comme suit. « Face à la baisse spectaculaire des cours du bois, le projet propose en effet une intensification qu'on pourrait qualifier de désespérée : exploitation de tout le bois qui peut l'être et densification à outrance du réseau routier, les deux se justifiant l'un l'autre et s'appuyant sur des opportunités financières actuelles⁵⁴, en dehors finalement du raisonnement économique sur le long terme qui devrait être à la base de la démarche d'aménagement. ». Cette logique s'inscrit dans une spirale du pire, puisqu'elle fait courir le risque d'un impact négatif sur le prix du bois. En effet les scieurs peuvent, dans cette situation de fuite en avant

⁵⁴ C'est-à-dire des opportunités pour obtenir des financements publics pour la construction de route indépendamment de leur justification économique (note de l'auteur).

généralisée, faire pression sur une commune pour acheter les bois moins chers, sachant que si elle ne baisse pas ses prix il sera toujours possible de trouver du bois ailleurs.

A l'échelle microéconomique la politique de l'ONF peut chercher une explication dans :

- le fait que l'Office agit pour le compte des collectivités qui toutes individuellement souhaitent vendre le plus de bois possible.
- le fait que les coupes sont programmées dans les aménagements et sont des actes de gestion permettant de réaliser la sylviculture choisie pour la conduite des peuplements.
- le fait que la construction des routes est une activité qui permet aussi à l'ONF de légitimer le nombre de salariés qu'il emploie.

Suite à cet examen du contexte économique et des débouchés réels, on peut reprendre la première matrice de gain réalisée pour le projet et considérer que seule la moitié des bois sera effectivement vendue. Dans ce cas on obtient la matrice suivante :

	Construction			Exploitation			Bilan
	Recettes	Coûts	Bénéfices	Recettes	Coûts	Bénéfices	
Europe	11 716	117 600	-105 884	27 034	0	27 034	-78 851
Etat	216 090	188 116	27 974	436 936	169 329	267 607	295 582
Région	0	294 000	-294 000	0	0	0	-294 000
Département	0	196 000	-196 000	0	157 836	-157 836	-353 836
Commune Breil-sur-Roya	0	328 680	-328 680	578 629	93 334	485 296	156 616
Commune de Saorge	0	59 400	-59 400				-59 400
SCP	44 100	39 690	4 410	0	0	0	4 410
ONF	78 400	196 000	-117 600	215 699	188 698	27 001	-90 599
Entreprise de travaux	1 054 872	1 023 226	31 646	0	0	0	31 646
Exploitants	0	0	0	853 117	688 203	164 914	164 914
Scieries	0	0	0	1 181 846	906 989	274 857	274 857

Tableau 5 : coûts et bénéfices du projet de route des bois noirs, calcul à partir de données corrigées

Si cette hypothèse se révélait exacte la réalisation du projet conduirait à un gain pour la collectivité qui s'élèverait à 51339 F. Est-il bien raisonnable de dépenser 784 KF d'argent public pour réaliser un ouvrage dont le gain pour la collectivité est si faible ? Si l'on raisonne de manière intégrative, en s'interrogeant sur la création conjointe de valeur, la réponse hésite entre le négatif pur et simple (l'ouvrage n'est pas rentable) et une saine perplexité : « et pourtant, le projet tourne ! ». Si l'on intègre en revanche la dimension distributive – l'appropriation des valeurs – dans l'analyse, la question et la réponse prennent un relief nouveau : le projet est très « rentable » (on pourrait aussi écrire, fructueux) pour certains, coûteux

sans contrepartie pour d'autres⁵⁵. Ainsi la colonne de droite de notre matrice peut-elle servir de guide à un questionnement spécifique du processus de décision et sur les négociations associées au projet. Pourquoi le département et la région financent-ils un projet qui, à leur échelle d'analyse et de responsabilité économique, ne fait (si l'on excepte l'intérêt d'attirer des crédits européens vers le BTP local) qu'aggraver une situation déjà préoccupante ? Le contribuable européen, qui a explicité son intention de soutenir le développement rural serait-il d'accord, s'il disposait d'une information adéquate, pour que ce développement consiste essentiellement à alimenter le BTP par le biais de travaux qui dégradent les paysages et milieux naturels dans la zone centrale d'un parc national⁵⁶ ?

IV.2.c Le cas du massif des Coundres, à Borce

Le second cas que nous avons approfondi nous permettra de prolonger la réflexion dans ce sens. Il s'agit du massif des Coundres, sur la commune de Borce, dans les Pyrénées Atlantique. Le budget de cette commune est essentiellement – et substantiellement – alimenté par une centrale hydroélectrique située sur son territoire. En revanche, sa forêt est peu valorisée économiquement. Cette faible superficie de forêt exploitée résulte d'un facteur qui en réalité est la source de toutes les polémiques : l'enjeu environnemental. En effet, la moitié de la forêt communale est située en zone centrale de parc national des Pyrénées ; l'autre moitié, dont le massif des Coundres, située en zone périphérique du parc est aussi très contrôlée du fait des enjeux émanant de la préservation de l'ours dans cette région. La commune de Borce a donc l'impression de ne plus être maître de son territoire du fait de ces enjeux environnementaux que les responsables municipaux se représentent comme des contraintes. Le « marquage du territoire » est une motivation centrale de la commune dans son projet d'exploiter le massif des Coundres.

Au début des années 90, l'ONF et la commune se mettent d'accord pour présenter un projet de desserte. La route envisagée, d'une longueur de 5,6 km et complétée par un kilomé-

⁵⁵ Le constat d'un bilan contrasté selon les acteurs serait encore renforcé, si l'on prenait en compte en outre la destruction de valeur environnementale (non chiffrée ici) ainsi que les flux de chiffre d'affaire (et pas seulement les bénéfiques) de l'entreprise de travaux, également non chiffrés ici.

⁵⁶ En effet, les bénéfiques pour les scieries et exploitants sont très discutables : dans un contexte de surproduction locale de bois, ces agents économiques auraient réalisés les mêmes bénéfiques dans le cas où la route n'aurait pas été construite. Ce n'est pas le cas pour l'entreprise de travaux, dont le chiffre d'affaire et le bénéfice sont bien directement liés à la réalisation d'une route de plus.

trage important de pistes de débardage, devrait coûter 2,2 millions de francs et générer au total 1,52 millions de francs de vente de bois pour la commune. En tenant compte des subventions possibles (70% du montant HT des travaux) et des diverses aides allouées à l'exploitation de la forêt (dont 300 KF pour l'usage d'un hélicoptère qui devrait permettre de sortir 60 KF de bois), le coût à la charge de la commune serait de l'ordre de 360 KF. Du point de vue de la commune, l'investissement routier serait donc rentable dès la première rotation. En revanche, sans les diverses aides, l'ouvrage ne serait rentabilisé qu'à la seconde rotation. Le projet mentionne également l'alternative du câble fixe⁵⁷. Cette solution n'est recevable qu'à condition qu'elle soit subventionnée à hauteur de 70%. La prise en compte par l'Etat d'une partie de ces coûts démontrerait, selon la commune et l'ONF, sa volonté de participer à la prise en charge des contraintes de la protection des milieux.

Etant donnés les enjeux environnementaux majeurs du massif des Coundres (biodiversité, paysage, présence de l'ours), les acteurs d'environnement s'opposent fermement au projet. A l'époque où celui-ci (projet et étude d'impact) sont constitués, apparaît sur la scène un nouvel acteur : l'IPHB, Institution Patrimoniale du Haut-Béarn, qui va se mettre en avant, sur la base de sa charte fondatrice, comme étant l'instance compétente pour instruire ce dossier. Le processus de décision va donc, pour les années qui suivent, s'organiser autour de la procédure de son instruction par l'IPHB. Celle-ci jouera également un rôle central dans les négociations sur ce projet, à la fois formelles et informelles. Dans ce cadre, de nouvelles études technico-économiques sont réalisées par l'ONF et discutées à l'IPHB. Elles reposent essentiellement sur la comparaison de trois alternatives :

- l'exploitation par route forestière « longue » (route forestière de 5,650 km de long et un réseau de 16 km de pistes)
- l'exploitation par câble temporaire (câble de 1,400 km et un réseau de 20 km de pistes)
- l'exploitation par route forestière « courte » (route de 3,500 km et un réseau de 17 km de pistes).

La conclusion rendue par la Commission Forêt de l'IPHB est que la solution par câble, qui se traduit par un coût d'exploitation de 380 F/m³, est trop onéreuse. Elle engendre, d'après les évaluations de l'ONF, un surcoût total de 3 400 KF sur 20 ans par rapport à la solution route longue, et de 2 580 KF par rapport à la solution route courte. La dernière ligne

⁵⁷ Un mode d'exploitation dont les impacts environnementaux sont plus faibles. Au lieu d'être évacués par la route nouvellement construite, les bois coupés sont suspendus à un câble qui les amènera au bord d'une route déjà existante.

du tableau de chiffres ci-dessous fait clairement apparaître la préférence de la commune pour les routes. Remarquons que la route forestière courte n'est rentable qu'à condition qu'elle soit subventionnée à hauteur de 70% et que des indemnités soient reversées à hauteur de 703 KF. Ces dernières sont plus importantes que pour l'alternative du câble. Elles correspondent au manque à gagner lié à l'abandon (par rapport au projet « route longue ») de l'exploitation de certaines parcelles et au surcoût d'exploitation lié au traînage supplémentaire. Les indemnités du câble, quant à elles, sont plus faibles, car uniquement liées au manque à gagner dû à la baisse du volume de bois exploité.

Ici, il est important de constater que le scénario de référence est la route longue et non la situation du statu quo. Il semble tout à fait normal aux acteurs de partir de la route longue (le scénario plus coûteux) pour évaluer les autres alternatives !

Tableau 6 : Bilan récapitulatif des trois hypothèses étudiées par l'ONF et l'IPHB

	Route forestière longue	Câble temporaire	Route forestière courte
Longueur de l'équipement principal	5650 ml	1400 ml	3500 ml
Longueur pistes de débarquement	16 km environ	20 km environ	17 km environ
Parcelles non exploitées à indemniser	-	68 à 71, 77 à 83, 82,84 et 86	68 à 71, 77 à 83,82,84 et 86
Parcelles abandonnées	Haut des p.57, 58, 59,60	Haut des p.57, 58, 59,60	Haut des p.57, 58, 59,60
Durée d'exploitation	4/5 ans	3 à 4 ans	4/5 ans
Volume prévisible d'exploitation	22 300 m3	13 800 m3	13 800 m3
Investissement total (infrastructures)	3 000 KF HT (route forestière + pistes)	1 000 KF (pistes)	2 400 KF (route forestière + pistes)
Coût d'amortissement	101 F/m3	72 F/m3	95 F/m3
Coût d'exploitation	95 F/m3	380 F/m3	114 F/m3
Coût d'1 m3 de bois commercialisé	196 F/m3	452 F/m3	209 F/m3
Subventions escomptées	2100 KF	700 KF	1 680 KF
Indemnités escomptées	-	437 KF	703 KF
Bilan pour la commune /20 ans hors subventions	+ 684 KF	- 2 880 KF	- 300 KF
Bilan pour la commune / 20 ans, subventions incluses	+ 2 305 KF	- 1 307 KF	+ 2 433 KF

Un premier examen de ces chiffres nous permet d'avancer plusieurs critiques :

- les recettes évaluées dans l'étude, même en faisant l'hypothèse que le volume de bois à exploiter est correct, dépendent bien entendu des ventes de bois effectivement réalisées. Or, l'observation du marché permet d'affirmer qu'il ne sera pas possible d'assurer les ventes escomptées. Les bois pyrénéens, de qualité moyenne, se vendent très mal. L'ONF est le premier à être conscient de ces difficultés, que ne reflète pourtant pas son étude.
- Un autre calcul peut susciter quelques interrogations. C'est l'évaluation des indemnités. Aucun élément ne prouve que l'Etat est prêt à verser une somme de 703 KF d'indemnités pour que le projet rapporte à la commune 2 433 KF. Pour quelles raisons serait-il tenu de reverser des indemnités ? Cette question renvoie à la démarche

contestable des acteurs qui consiste à se référer naturellement à l'alternative d'une route longue.

Pour revenir au processus de décision, ces études n'ont pas convaincu les associations de protection de l'environnement que sont le FIEP (Fonds d'intervention éco-pastorale) et la SEPANSO (branche Sud-Ouest de France Nature Environnement). La SEPANSO commande ainsi à un câbliste exploitant professionnel, un devis destiné à réévaluer l'installation d'un câble dans le massif des Coundres. Ce travail a fait apparaître que cette alternative a été surévaluée à différents niveaux dans l'étude de l'ONF. Les biais, volontaires ou non, qui ont été mis en avant dans l'étude des alternatives avaient conduit à rejeter l'alternative du câble.

Finalement, au terme de la procédure de discussion au sein de son instance consultative (le conseil de gestion patrimoniale), l'IPHB approuve, en juin 2000, un projet de route correspondant, pour l'essentiel, au projet du scénario « route courte ».

Convaincu alors d'avoir fait de nombreux compromis, de présenter « un dossier exemplaire en tout point (sic) » le président de l'IPHB va présenter cette décision comme le résultat d'une longue négociation, qui aurait conduit successivement à étudier plusieurs alternatives puis à ne retenir ni celle (la route longue) qui était la plus intéressante économiquement, ni celle (le câble) qui aurait conduit à des sacrifices économiques excessifs au nom de l'environnement. Cette solution « sans conteste [la] plus équilibrée pour satisfaire aux attentes de tous les acteurs concernés tant au plan environnemental, social, qu'économique », assortie qui plus est d'un certain nombre d'adaptations de détail motivées par des considérations d'environnement, serait en quelque sorte l'illustration de la capacité de l'IPHB à jouer son rôle d'instance favorable à une bonne intégration entre préoccupations économiques et environnementales.

Or cette position est réaffirmée par l'IPHB alors même que les associations de protection de la nature n'ont jamais donné leur accord à cette décision. Elles se sont exprimées contre sans équivoque lors de la délibération au conseil de gestion patrimoniale de l'IPHB. Les deux associations concernées concluent que la décision d'aménagement menace fortement la tranquillité de l'ours ainsi que son habitat. Le passage d'un ours dans la zone concernée par le projet constitue l'élément déclencheur qui pousse la SEPANSO, en juillet 2001, à saisir la Commission Européenne (DG ENV) et à déposer une plainte contre la France au sujet du projet d'exploitation forestière du massif des Coundres.

Les entretiens que nous avons conduits nous ont bien montré le malentendu ou plutôt, la divergence d'interprétation. D'un côté, le président de l'IPHB considère que la participation

des associations aux discussions approfondies débouche sur une forme d'accord tacite, interprétation qui s'appuie sur le fait que la solution retenue est présentée comme une forme de compromis. Pour les associations, il n'en est rien : le fait de participer aux discussions ne revient nullement à approuver une décision et donc à se mettre dans la situation d'une négociation (définie par la recherche d'une solution acceptée d'un commun accord).

Comme on va le voir, la comptabilité des enjeux de ce processus de décision – négociation ou non-négociation ? – permet d'aller plus loin dans cette analyse.

IV.2.d Une analyse économique et comptable du projet des Coundres

La démarche suivie⁵⁸ a été identique à celle utilisée pour le cas du Bois Noir :

- établissement d'un premier tableau portant les coûts, les bénéfices et un bilan pour chacune des parties prenantes,
- établissement d'un second tableau, corrigeant les chiffres au regard d'une prévision des ventes effectivement réalisée plus réaliste que dans l'étude de justification du projet.

Les résultats sont les suivants.

Tableau 7 : Une analyse économique et comptable du projet des Coundres

D'après les prévisions de ventes de l'ONF

Acteurs	Route longue	Route courte	Câble
Commune	1 395 966	1 748 244	-1 470 882
ONF	-74 185	-67 130	-95 000
Entreprise TP	81 000	64 800	1 350
Acteurs de la filière bois (exploitants, câbliste, scieries)	1 660 568	1 027 616	1 106 276
Contribuable	- 1 073 385	-1 641 908	219 916
Bilan total	1 989 964	1 131 622	-238 340

⁵⁸ Que nous ne présenterons pas ici dans le détail, pour alléger le document.

Avec l'hypothèse révisée sur les ventes de bois (25%)

Acteurs	Route longue	Route courte	Câble
Commune	-373 740	391 469	-51 626
ONF	-242 569	-196 224	-95 000
Entreprise TP	81 000	64 800	1 350
Acteurs de la filière bois (exploitants, câblistes, scieries)	415 142	256 904	276 569
Contribuable	-1 769 026	-2 139 146	-297 846
BILAN TOTAL	-1 889 193	-1 622 197	-166 553

Les chiffres de l'ONF présentent la route longue comme étant le projet le plus rentable. En permettant de mobiliser 1,6 fois plus de bois que la route courte (soit un total de 22 300 m³ contre 13 800 m³), elle dégage un bénéfice total démesuré de près de 2 MF sur la première période de rotation. Or, avec des hypothèses plus réalistes sur le volume de bois vendu, elle devient le projet le plus déficitaire avec un bilan de -1,8 MF. Le contraste frappant entre ces deux résultats reflète le fait que le projet avec ses 5,65 km de création de desserte génère des coûts exorbitants qui ne peuvent être compensés que par une hypothèse irrationnelle sur le volume des bois. La rentabilité annoncée du projet s'avère donc être fortement critiquable.

La commune, quant à elle, est gagnante dans le projet « route courte », avec ou sans restriction du volume des bois vendu. Ceci est lié aux indemnités qui lui sont reversées pour le projet « route courte ». Elles sont supposées compenser le manque à gagner généré par cette alternative par rapport au projet de référence « route longue ».

En réalité, l'objectif des aides financières exigées par la commune est de lui assurer un bénéfice, dans un contexte économique plus ou moins défavorable à la vente des bois. Il est donc stratégique de sa part d'utiliser un argument écologique pour faire passer le projet de route courte et se retrouver dans une position plus ou moins légitime pour demander des compensations financières. Cette alternative, présentée comme un compromis ayant pris en compte les contraintes environnementales, n'est en fait qu'un projet plus adapté au contexte et assurant à la commune un intérêt économique par le biais d'une stratégie efficace d'appropriation des aides publiques. Le projet du câble, quant à lui, se démarque des deux projets « routes » par une répartition atypique de ses bénéfices.

Il apparaît à travers ces matrices que la surévaluation des volumes des bois vendus entraîne des rentabilités faramineuses pour les deux projets routes et discrédite le câble. L'hypothèse plus réaliste sur les ventes de bois revalorise cette alternative et la présente même comme le projet le plus rentable des trois, en dégagant une perte de 166 KF, minime par rapport à celle des projets de routes. La contradiction relevée en terme de résultats suggère bien que l'étude de l'ONF a été orientée de manière à déprécier l'alternative du câble. Ceci n'a rien d'étonnant, car les deux principaux opposants au câble, comme on l'a déjà vu, restent la commune (qui est perdante dans ce cas de figure) et l'ONF en raison de la faible activité induite pour lui par ce mode d'exploitation.

Si l'on considère ces résultats d'un point de vue intégratif, il ressort que le projet de route des Coudres (courte ou longue) « ne crée pas de valeur », pour reprendre l'expression de Lax et Sebenius⁵⁹.

Si on les examine d'un point de vue distributif, en étant attentif aux transferts financiers auxquels conduit cette décision, le résultat est très éclairant. Lisons, comme précédemment, la colonne droite du tableau. Dans un contexte de mévente des bois, il est très discutable (comme plus haut pour le Bois Noir) de présenter un bénéfice spécifique de la filière bois lié à la réalisation de ce projet de route. L'entreprise de TP est un bénéficiaire indéniable ; ce résultat est trivial : il est présent dans tous les projets d'infrastructure. La commune est la principale bénéficiaire. Elle ne l'est que dans l'alternative route courte. Si le Ministère de l'Environnement ne versait pas, en les prenant sur son propre budget, des compensations financières pour l'abandon du projet route longue, abandon présenté comme une concession environnementale de la part des porteurs du projet, le projet route courte ne dégagerait aucun bénéfice pour la commune. D'une certaine façon, le bénéfice (monétaire) que la commune peut espérer tirer de ce projet provient entièrement des compensations versées pour l'abandon d'un projet virtuel encore plus négatif pour l'environnement.

Le cas de l'ONF appelle une discussion spécifique. Il n'aura pas échappé au lecteur que dans toutes les analyses que nous avons conduites, cet établissement public ressort perdant économiquement des projets de routes forestières. Ce chiffrage tient au décalage entre le prix de revient de la maîtrise d'œuvre de l'ouvrage assurée par l'office (20% du montant des travaux) et la rémunération qu'il touche pour cela (8%). Comment expliquer alors le rôle moteur souvent joué par l'office dans ces projets de route ? Nous ne pourrions traiter entièrement cette

⁵⁹ Voir partie I.

question dans le cadre du présent rapport, mais notre travail nous a au moins fourni quelques éléments de réponse. La perte dégagée pour l'office, d'un point de vue de comptabilité analytique, pour ces interventions est compensée par des recettes prises sur d'autres postes budgétaires de l'office. Etant donnée la structure des recettes de ce dernier, il ne peut s'agir que de la vente de bois des forêts domaniales, ou bien du versement compensatoire apporté par l'Etat pour financer les missions que le code forestier impose à l'office⁶⁰. Dans les deux cas c'est le contribuable national, soit par un manque à gagner sur les ventes de bois (ou une dégradation de son patrimoine forestier), soit par ses impôts, qui transformera cette perte en accroissement de l'activité et du budget de l'office. Un accroissement d'activité qui est évaluée positivement, au moins à l'époque couverte par nos études de cas, pour les agents impliqués, par les dispositifs d'incitation internes à l'office⁶¹. En d'autres termes, on est en présence d'une vente d'affaire à perte dans laquelle le contribuable, national et/ou européen, est concerné deux fois : une première fois comme bailleur de fond pour la réalisation d'un équipement sur lequel procédures et pratiques administratives et politiques limitent son information de manière drastique, une seconde fois pour couvrir la perte liée à l'activité générée par la maîtrise d'œuvre de cette réalisation.

Il n'est pas surprenant, dans de telles conditions, que le contribuable soit le grand perdant dans de telles opérations. Le tableau montre, sur la base d'une estimation seulement partielle de ses pertes (elle ne comprend ni les pertes patrimoniales liées à l'environnement, ni celles liées au déficit généré pour l'office des forêts), à quel point celles-ci sont disproportionnées au regard des bénéfices qu'elles génèrent pour d'autres.

IV.2.e Conclusion : quand le rouleau compresseur tourne au bulldozer...

Pour conclure ce premier ensemble de cas consacré aux pistes forestières, commençons par noter que les deux situations que nous avons présentées ici ne sont nullement exception-

⁶⁰ On pourrait imaginer aussi que les sommes soient prises sur des marges bénéficiaires de prestations de service de l'office. Celles-ci étant le plus souvent effectuées pour des collectivités publiques (par exemple, le suivi des sites Natura 2000), le fait d'en extraire des marges bénéficiaires pour financer des interventions déficitaires de maîtrise d'œuvre de routes renvoie une fois encore la charge vers le contribuable, dans des conditions de lisibilité encore plus limitée.

⁶¹ L'office ayant été réformé récemment, la situation actuelle à cet égard mériterait d'être analysée plus en détail. Par ailleurs nous avons pu constater par les entretiens que nous avons menés, une situation de flottement, de malaise de la part des agents, au regard de la situation que nous analysons ici. Peut-être indique-t-elle la possibilité d'un changement.

nelles. Les autres dossiers de routes forestières de montagne que nous avons examinés nous ont montré que les projets rentables, que des projets multifonctionnels effectivement justifiés existent, certes, mais qu'il ne constituent pas forcément le cas général. Au regard de la question de recherche que nous examinons ici, telle qu'elle est discutée dans la première partie du rapport, nous tirerons essentiellement deux ensembles d'enseignements de ces cas.

Le premier s'inscrit dans la droite ligne du texte de Claude Henry sur la nature, l'ingénieur et le contribuable. En effet, il est difficile de ne pas reconnaître dans la dynamique que nous venons de décrire sur les pistes forestières la logique ubuesque que pointe cet auteur dans la citation que nous faisons figurer en exergue du présent rapport au sujet de la politique agricole. La logique de « rouleau compresseur » qu'il met en évidence et dénonce est bien à l'œuvre aujourd'hui (du moins, au moment de nos enquêtes) en matière de routes forestières de montagne. On en retrouve tous les signes :

- des projets stéréotypés,
- portés par des institutions fortes et pénétrées de leur mission,
- que leurs porteurs sont prêts à défendre de manière virulente contre les remises en cause,
- bénéficiant de circuits de financement d'où les contrôles des justifications sont à peu près absents.

On en retrouve toutes les conséquences : nombre de projets non pertinents du point de vue économique, destructeurs des milieux naturels, de la biodiversité, des paysages, et dont la conduite tend à s'entourer d'opacité et à décourager la participation des acteurs et du public à la gestion du territoire, des ressources, de l'environnement⁶².

Le second enseignement porte sur le thème central de notre recherche : l'intérêt d'une analyse précise des enjeux des décisions et négociations, en complément de l'étude des processus et de l'étude économique de la création de valeur par les projets. Les résultats exposés

⁶² Ces constats valent essentiellement pour les cas Alpains étudiés. Dans le cas des Coundres, la situation est plus complexe, puisqu'à la place de l'instruction minimale de projet du « rouleau compresseur », on trouve le dispositif de concertation lourd de l'IPHB. Nous reviendrons dans la partie conclusive du rapport sur l'évolution que reflète ce changement. On a vu en tout cas qu'il ne conduit pas à un résultat sensiblement différent. Il faut noter aussi la position désagréable dans laquelle ce dossier place les agents de l'office des forêts concernés. Ils ne sont pas moteurs ici dans des conditions comparables à celles du cas du Bois Noir, mais se trouvent néanmoins porteurs du projet avec la commune dans le cadre d'une procédure d'instruction où il leur est difficile d'exercer en toute sérénité leur compétence technique, économique et écologique.

dans cette section sur les routes forestières nous semblent déjà conforter considérablement nos hypothèses. Le cas du massif des Coundres est particulièrement illustratif de ce point de vue. Une analyse sommaire donnerait à penser qu'en effet c'est une sorte d'accord négocié qui émerge du processus de décision pris dans son ensemble et que l'on pourrait assimiler celui-ci à une négociation englobante. Nous avons vu qu'un peu plus d'attention sur le processus montrait que ce n'est pas le cas, puisque le résultat n'est accepté ni explicitement, ni tacitement par l'une des deux parties. Encore pourrait-on tenter d'interpréter cette situation en considérant que certes, un accord n'a pas été trouvé, mais que la négociation a porté la recherche d'un consensus aussi loin que possible et qu'une logique d'arbitrage équilibré a pris le relais pour déboucher sur une solution aussi acceptable que possible. Ce serait le principe même de la concertation : négocier tout ce qui est négociable, s'appuyer sur les discussions pour préparer l'arbitrage le plus éclairé possible de ce qui n'est pas négociable (Mermet, 1998). La comptabilité des enjeux que nous proposons conduit, dans le cas des Coundres, à rejeter une telle interprétation. C'est bien la solution la plus rentable pour la commune qui a été retenue : celle-ci n'a fait aucune concession. Elle a simplement bénéficié d'un processus de décision dont le principal effet n'est pas d'intégrer développement économique et environnement dans une logique de développement durable, mais de présenter une façade environnementale qui sert d'appui pour mobiliser des crédits destinés à la protection de l'environnement mais que l'on va utiliser pour financer, au bénéfice de certains acteurs, des équipements dont le bilan environnemental est négatif.

On retrouve là les situations de pseudo-négociations (Dupont, 1994), d'éco-opportunisme (Busca et Salles, 2002) et de réaction anti-environnementale (Rowell, 1996) mises en évidence par d'autres approches⁶³.

⁶³ Dans le cas du Bois Noir, une véritable négociation a eu lieu (entre l'ONF et le Parc National du Mercantour) sur la conception du projet, avant la phase de financement que nous présentons plus haut. Elle n'incite cependant pas à un optimisme excessif : s'il faut se situer en zone centrale de Parc National pour que, moyennant des efforts majeurs de négociation, un projet aberrant économiquement et néfaste écologiquement puisse être révisé pour devenir simplement injustifié économiquement et négatif écologiquement, on se figure ce qu'il en est dans les situations hors parc national, où la priorité accordée à l'environnement est moins nette.

IV.3 Analyse distribuée des coûts et des avantages : le cas du projet de barrage de la Trézence

La recherche ayant été conduite en parallèle sur les routes forestières et les projets d'aménagements hydrauliques, nous avons travaillé à établir pour ceux-ci le même type d'analyses et de bilans que nous venons de présenter sur les forêts. Il est apparu très vite que l'exercice n'était pas réalisable pour le bassin rennais : les données manquaient, le dossier technico-économique était d'une complexité hors de proportion avec la présente recherche (et peut-être avec l'état actuel du développement de nos méthodologies). Nous nous sommes donc concentrés sur l'analyse du projet de barrage de la Trézence.

Nous présentons ici les résultats en deux volets : d'abord une introduction au cas et une présentation des principales données que nous avons tirées d'une analyse critique du dossier d'enquête publique, ensuite une analyse des gains et coûts associés aux différents résultats possibles du processus de décision.

IV.3.a Etablissement de données comptables sur les enjeux économiques, écologiques et financiers du barrage de la Trézence

L'enjeu de ce premier volet de l'analyse était d'obtenir des jeux de données sur les coûts et les avantages du projet, tels qu'ils puissent ensuite être utilisés pour éclairer la structure des négociations en cours. Nous avons procédé en deux temps. Nous avons d'abord repris les données présentées dans le dossier d'enquête publique, ce qui nous donne un premier jeu de données. Nous avons ensuite établi un jeu de données corrigées en nous appuyant sur quelques critiques importantes qui ont été formulées sur les hypothèses du dossier d'enquête, ce qui permet de nuancer les conclusions du dossier d'enquête. A partir de ces deux jeux de données, nous obtenons les tableaux comptables qui permettront de pousser plus loin l'analyse⁶⁴.

⁶⁴ Dans le présent rapport, nous n'entrerons pas dans l'explicitation détaillée de toutes les hypothèses de calcul : notre objectif est bien de présenter les principaux résultats et d'illustrer un mode de raisonnement ; le lecteur ne doit pas perdre de vue (1) que l'analyse comptable des projets a nécessité un travail minutieux et important de décorticage technique et économique des dossiers et (2) que ces aspects techniques ou économiques ont un impact fort sur les résultats et relèvent, au même titre que les raisonnements d'ensemble, d'un débat critique.

Objectifs annoncés du barrage

Dans le troisième projet de barrage, les volumes alloués à chaque objectif affiché sont les suivants.

Objectifs du barrage	Nombre de Mm ³ alloués
Alimentation de l'estuaire de la Charente	27 Mm ³
Irrigation	4,25 Mm ³
Soutien d'étiage de la Boutonne	7,75 Mm ³

Tableau 8 : Objectifs annoncés du barrage

Ce tableau a une place importante dans notre analyse du cas : en effet il sert de clé de référence dans beaucoup de calculs ultérieurs. Il servira souvent entre autres à répartir des coûts et de bénéfices, au prorata des volumes alloués pour les catégories de bénéficiaires de ces trois objectifs.

Financements de l'investissement du projet

Le dossier soumis à l'enquête publique présente une estimation 1997 des coûts de la construction du barrage proprement dit et du réseau d'irrigation construit, afin d'alimenter d'une part les 500 ha de terres nouvellement irriguées, pour compenser l'ennoiement de terres agricoles par le barrage, et d'autre part les 1200 ha supplémentaires alimentés afin de rentabiliser le coût de ce réseau, selon l'argument présenté dans le dossier soumis à enquête⁶⁵. Il présente également une proposition de clé de financement, bien qu'aucune décision officielle des financeurs ne la conforte en l'état actuel.

⁶⁵ Projet dont nous rappelons qu'il a été abandonné par la suite.

	Montant HT des travaux	Financier	Clé de financement
Barrage et réseau d'irrigation de compensation	390,6 MF	Ministère chargé de l'Agriculture	11,6 %
		Région Poitou-Charentes	20 %
		Agence de l'Eau Adour-Garonne	50 %
		Département de Charente-Maritime	18,4 %
Réseau d'irrigation (hors compensation)	49,4 MF	Département de Charente-Maritime	80 %
		Usagers du réseau d'irrigation	20 %

Tableau 9 : Montant prévisionnel des travaux et clé de financement prévue

Les zones géographiques concernées par les bénéficiaires du barrage pour l'irrigation

Le projet distingue trois zones qui bénéficieraient du projet sur le plan agricole à des titres différents. La partie du bassin versant de la Boutonne, en Charente-Maritime (appelé Zone B2 dans le projet) ; celle située en Deux-Sèvres (B1) ; l'axe Charente d'Angoulême à Port-Aux-Barques, appelé zone C. L'inclusion de cette dernière zone tient au raisonnement suivant : puisque le barrage permettra d'obtenir des débits de la Boutonne plus importants qu'aujourd'hui à la confluence Boutonne-Charente, alors les irriguants riverains de la Charente en amont de ce point pourront prélever plus d'eau, tout en aboutissant au même débit au point de confluence. Ce raisonnement à amélioration environnementale zéro pour la Charente permet aux auteurs du dossier d'inclure les bénéficiaires des agriculteurs de la zone C dans le calcul de la rentabilité du projet.

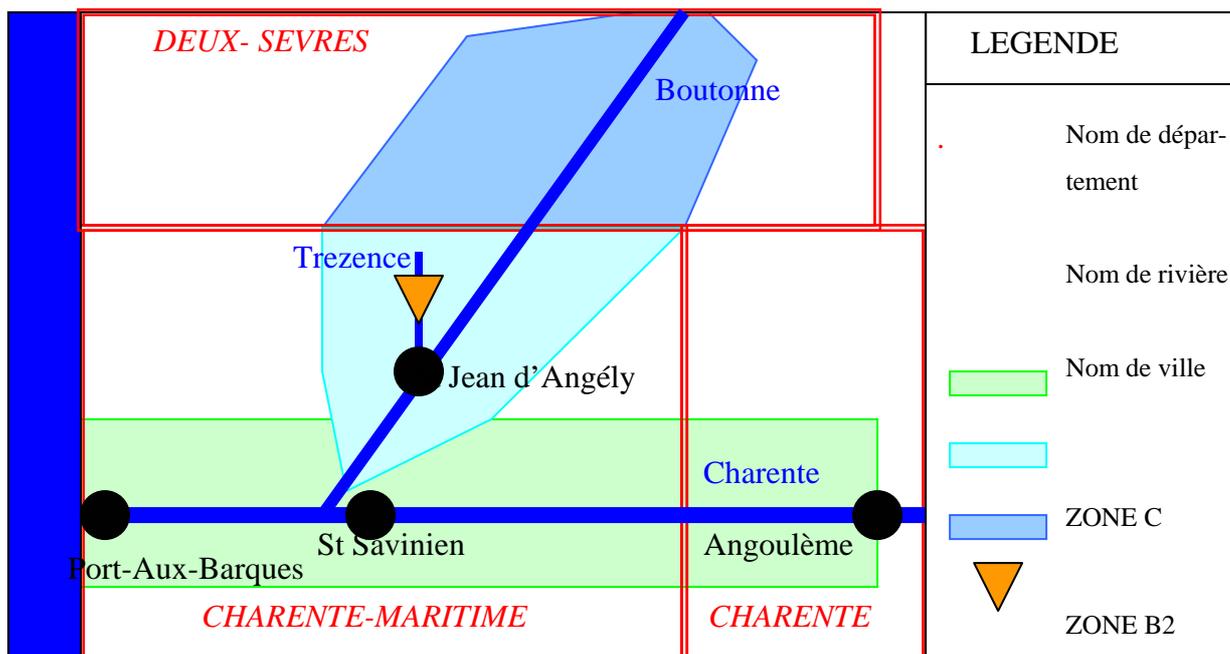


Figure 5 : Schéma des zones géographiques de contribution des agriculteurs au barrage

Les modes de calcul des bénéfices

Les bénéfices liés à l'ouvrage sont calculés, dans le dossier d'enquête publique, sur la base des raisonnements suivants. Pour l'agriculture, les auteurs considèrent que le relâchement de la contrainte que fait peser la situation actuelle sur l'irrigation permettra aux agriculteurs des trois zones d'irriguer plus et d'obtenir ainsi de meilleurs rendements. Pour la « salubrité » (c'est-à-dire les bénéfices environnementaux liés à la présence d'un débit supérieur dans le cours d'eau), les bénéfices sont évalués par les auteurs du dossier sur la base de la convention suivante : puisque l'on renonce à utiliser des mètres cubes d'eau pour l'irrigation, au bénéfice de la salubrité, c'est que ce bénéfice est égal au bénéfice agricole d'un mètre cube utilisé pour l'irrigation. Pour l'ostréiculture, le bénéfice est calculé sur la base d'une augmentation de la production d'huîtres de 1,5% grâce à l'augmentation des apports d'eau douce : 600 T à 10 F par kg, soit 6 MF.

Données révisées par une analyse critique des données de l'enquête d'utilité publique

Dans ce paragraphe, nous allons établir un second jeu de données, basé sur quelques critiques qui ont été avancées et argumentées sur les hypothèses sous-tendant le premier jeu de données. Nous allons donc incorporer ces critiques et constater en quoi le nouveau jeu de données diffère du premier. Le but de la démarche n'est pas d'obtenir un second jeu de données fortement contrasté avec le premier par une étude critique systématique, mais de cerner la sensibilité des évaluations proposées dans le dossier à des révisions d'hypothèses qui reflètent des différences raisonnables d'analyse et d'appréciation entre les parties prenantes à la négociation.

Objectifs du barrage : comparaison entre volumes officiellement et réellement alloués à chaque objectif

On a indiqué précédemment quels étaient les objectifs affichés du barrage, ainsi que les volumes d'eau alloués à chacun d'entre eux. Or, le calcul du bénéfice agricole dans le dossier prend comme hypothèse de base une augmentation des prélèvements d'eau pour l'irrigation entraînant une hausse de rendement.

En effet, le volume d'eau officiellement alloué à l'alimentation de l'estuaire est relâché de mi-juin à fin juillet, soit la période correspondant à la majorité des besoins en eau du maïs irrigué. De plus, la « tranche Boutonne » n'étant utilisée que pour assurer un débit minimal de la Boutonne, avec une restitution généralement postérieure à celle de la tranche utilisée pour l'alimentation de l'estuaire, on peut supposer en première approche que l'intégralité de l'augmentation des prélèvements dus à l'irrigation est répercutée sur la tranche utilisée pour l'estuaire.

En prenant en compte les augmentations de quota maximum d'irrigation qui ont servi de base aux auteurs du projet pour le calcul de son bénéfice agricole, on peut calculer le volume maximum qui pourrait être amputé de la tranche considérée, soit 15 Mm³.

Objectifs du barrage	Nombre de Mm ³ officiellement alloués	Nombre de Mm ³ alloués en réalité
Alimentation de l'estuaire de la Charente	27 Mm ³	12 Mm ³
Irrigation	4,25 Mm ³	16,25 Mm ³
Soutien d'étiage de la Boutonne	7,75 Mm ³	7,75 Mm ³

Tableau 9 : Objectifs annoncés du barrage et volumes réellement alloués

Ce calcul suggère que la priorité affichée dans le projet pour l'aide à la profession ostréicole est en réalité moins importante et que la part agricole de la motivation du projet a été fortement sous-estimée dans la présentation de celui-ci.

Financements de l'investissement du projet : une révision des coûts

Selon un certain nombre de personnes rencontrées qui possédaient une expertise dans ce type d'aménagement, il est probable que les coûts effectifs des travaux du barrage dépasseront les prévisions données dans le dossier d'enquête. Dans ce genre d'ouvrage, le dépassement généralement constaté lors de la réalisation des travaux est de l'ordre de 30 % en moyenne, selon ces experts. On retiendra pour notre second jeu de données un dépassement de 30 % sur les travaux, mais pas sur les acquisitions foncières (76 MF HT), dont le montant est estimé par les Domaines et n'est donc pas susceptible d'augmentation.

On prend comme hypothèse que le montant des travaux est révisé avant les demandes de financement, sans doute par une nouvelle étude commandée par le Conseil Général de Charente-Maritime.

On obtient donc, comme montant révisé des travaux :

	Montant HT des travaux	Financier	Clé de financement
Barrage et réseau d'irrigation de compensation	484,98 MF	Ministère chargé de l'Agriculture	11,6 %
		Région Poitou-Charentes	20 %
		Agence de l'Eau Adour-Garonne	50 %
		Département de Charente-Maritime	18,4 %
Réseau d'irrigation (hors compensation)	64,22 MF	Département de Charente-Maritime	80 %
		Usagers du réseau d'irrigation	20 %

Tableau 10 : Montant révisé des travaux, et clé de financement

Coûts et recettes supplémentaires

Sans rentrer ici dans le détail, notre jeu de données révisées intègre aussi un certain nombre de corrections sur les coûts et bénéfices du projet pour les usagers. Pour n'en donner qu'un exemple, le dossier d'enquête publique prévoit pour l'ostréiculture un bénéfice de 6MF par an : augmentation du tonnage produit de 600T, prix de vente de la tonne, 10F. Ce calcul

ne prend pas en compte les prix de revient supplémentaires générés par cette production en plus. Si on les réintègre pour un montant de 8,8F par tonne (donnée conseil scientifique de l'Agence de l'Eau), le bénéfice pour l'ostréiculture est ramené à 0,72MF par an...

Récapitulatif des résultats

Une fois les calculs menés, il est possible de synthétiser les jeux de données obtenus en quatre tableaux.

Coûts, recettes et bilans

Voici d'abord les deux premiers, compilant tous les coûts et recettes générés d'abord par la seule construction de l'ouvrage ainsi que du réseau d'irrigation, ensuite par leur existence même. Séparer ainsi les bénéficiaires de la seule construction de l'ouvrage de ceux du fonctionnement, permet de réfléchir aux motivations réelles des différents acteurs : qui a intérêt à la construction de l'ouvrage, qu'il soit ou non rentable par la suite ? qui bénéficie du fonctionnement de cet ouvrage une fois qu'il existe ? et qui paie ?

En MF	Données du dossier d'enquête			Données révisées		
	Coûts	Recettes	Bénéfices	Coûts	Recettes	Bénéfices
Profession agricole	93,65	0	- 93,65	100,64	0	- 100,64
Profession Ostréicole	0	0	0	0	0	0
Autres usagers de l'eau	190,65	0	- 190,65	236,72	0	- 236,72
Maître d'œuvre	35,24	36,30	1,06	45,81	47,19	1,38
Entreprises de BTP	300,29	309,34	9,05	390,98	402,15	11,77
Cabinets d'études & entreprises paysagères	87,08	89,70	2,63	113,20	116,61	3,41
Contribuables Département	187,95	62,14	- 125,81	235,67	97,34	- 138,33
Contribuables Région	78,12	0	- 78,12	97,00	0	- 97,00
Contribuables État	112,22	86,24	- 25,98	159,55	107,64	- 51,91
Contribuables Europe	0	4,76	4,76	0	5,94	5,94

Tableau 11 : Récapitulatif des coûts et recettes générés par la construction du barrage, pour chaque catégorie d'acteurs

		En MF/an	Profession agricole	Profession ostréicole	Autres usagers de l'eau	Contribuable Département
Les quinze premières années	Données du dossier d'enquête	Coûts	1,04	0	1,17	0,16
		Recettes	12,27	6,00	6,30	0
		Bénéfices	11,23	6,00	5,13	- 0,16
	Données révisées	Coûts	0,82	5,28	1,17	0,16
		Recettes	8,24	6,00	1,25	0
		Bénéfices	7,42	0,72	0,07	- 0,16
Les quinze années suivantes	Données du dossier d'enquête	Coûts	0,82	0	1,17	0
		Recettes	11,27	6,00	6,30	0
		Bénéfices	11,07	6,00	5,13	0
	Données révisées	Coûts	0,98	5,28	1,17	0
		Recettes	8,24	6	1,25	0
		Bénéfices	7,25	0,72	0,07	0

Tableau 12 : Récapitulatif des coûts et recettes annuels générés par l'existence du barrage, pour chaque catégorie d'acteurs

Les deux tableaux qui suivent tirent le bilan actualisé sur les trente ans de l'ensemble des coûts et recettes par type d'acteur, le premier sur la base des chiffres du dossier d'enquête, le second sur la base des chiffres révisés.

En MF	Taux d'actualisation de 5 %			Taux d'actualisation de 8 %		
	Coûts	Recettes	Bénéfices	Coûts	Recettes	Bénéfices
Profession agricole	110,44	198,05	87,61	88,99	149,18	60,19
Profession Ostréicole	0	96,85	96,85	0	72,95	72,95
Autres usagers de l'eau	209,47	101,69	- 107,78	204,83	76,60	- 128,23
Maître d'œuvre	35,24	36,30	1,06	35,24	36,30	1,06
Entreprises de BTP	300,29	309,34	9,05	300,29	309,34	9,05
Cabinets d'études & entreprises paysagères	87,08	89,70	2,63	87,08	89,70	2,63
Contribuables Département	189,72	62,14	- 127,58	189,45	58,74	- 130,72
Contribuables Région	78,12	0	- 78,12	78,12	0	- 78,12
Contribuables État	112,22	86,24	- 25,98	108,81	86,24	- 22,57
Contribuables Europe	0	4,76	4,76	0	4,76	4,76
			TOTAL - 140,13			TOTAL - 221,63

Tableau 13 : Récapitulatif des coûts et recettes générés par la construction et l'existence du barrage, pour chaque catégorie d'acteurs, dans le cas des données avancées par le dossier d'enquête publique

En MF	Taux d'actualisation de 5 %			Taux d'actualisation de 8 %		
	Coûts	Recettes	Bénéfices	Coûts	Recettes	Bénéfices
Profession agricole	113,84	132,92	19,08	93,28	100,13	6,84
Profession Ostréicole	85,22	96,85	11,62	64,20	72,95	8,75
Autres usagers de l'eau	255,54	20,13	- 235,41	250,90	14,73	- 236,17
Maître d'œuvre	45,81	47,19	1,38	45,81	47,19	1,38
Entreprises de BTP	390,38	402,15	11,77	390,38	402,15	11,77
Cabinets d'études & entreprises paysagères	113,20	116,61	3,41	113,20	116,61	3,41
Contribuables Département	237,44	97,34	- 140,10	237,17	92,01	- 145,16
Contribuables Région	97,00	0	- 97,00	97,00	0	- 97,00
Contribuables État	159,55	107,64	- 51,91	154,22	107,64	- 46,58
Contribuables Europe	0	5,94	5,94	0	5,94	5,94
		TOTAL	- 474,61		TOTAL	- 490,21

Tableau 1 : Récapitulatif des coûts et recettes générés par la construction et l'existence du barrage, pour chaque catégorie d'acteurs, dans le cas des données révisées

Motivations de la dépense de fonds publics

En outre, la question de répartition des coûts et recettes peut se présenter selon un autre raisonnement comptable qui compare pour chaque objectif affiché du barrage, la somme d'argent public qui est dépensée au nom de cet objectif, ainsi que les bénéfices attendus correspondants.

Pour cela, on a réparti, pour les fonds publics (donc ceux provenant de l'État, des collectivités territoriales, mais aussi de l'Agence de l'Eau) dont l'intitulé n'est pas clairement identifiable à l'un des trois objectifs, la somme dépensée entre les trois objectifs au prorata des volumes d'eau alloués à ceux-ci dans la présentation générale du dossier d'enquête publique (cf. tableau 8), à savoir, par an, 4,75 Mm³ pour le soutien à l'irrigation, 7,25 Mm³ pour la salubrité (c'est la tranche : Boutonne), et enfin 27 Mm³ pour le soutien à la profession ostréicole (c'est la tranche : alimentation de l'estuaire de la Charente). La compilation des résultats, dans les quatre cas considérés, donne le tableau suivant :

En MF	Taux d'actualisation de 5 %				Taux d'actualisation de 8 %			
	Données du dossier d'enquête		Données révisées		Données du dossier d'enquête		Données révisées	
	Argent public dépensé	Bénéfice attendu	Argent public dépensé	Bénéfice attendu	Argent public dépensé	Bénéfice attendu	Argent public dépensé	Bénéfice attendu
Soutien à l'irrigation	87,28	92,66	107,61	25,26	86,93	65,14	107,46	12,92
Aide à la profession ostréicole	292,17	96,85	345,95	11,62	285,30	72,95	340,41	8,75
Salubrité	83,86	99,47	99,3	17,92	83,71	74,83	99,53	13,06

Tableau 15 : Ventilation de la dépense de fonds publics en fonction des objectifs de l'ouvrage par comparaison aux bénéfices attendus

Première discussion : un projet aux justifications discutables

De cette première partie de l'analyse du projet de barrage de la Trézence, on peut déjà tirer un certain nombre de conclusions. Il ressort d'abord que le projet est loin d'être justifié par les bénéfices qu'il promet. Comment expliquer alors que ses auteurs le proposent à l'enquête publique ? En fait, ils constatent effectivement que leur chiffrage ne montre pas tout à fait que le projet soit justifié. Mais il faudrait, plaident-ils dans le dossier prendre en compte aussi un avantage non chiffrable considérable, qui tient à une particularité de la vie sexuelle des huîtres. En effet, si au moment où ces mollusques s'appêtent à libérer leurs gamètes (vers le mois de juin) l'eau est à la fois trop chaude et trop salée, ils s'en abstiennent, ce qui compromet leur reproduction, et donc la production pour les saisons suivantes, sauf si l'eau devenait plus douce, auquel cas leur tolérance à la chaleur augmente. Le barrage permettrait, dans une telle circonstance (qui se produit à des intervalles éloignés) de larguer de l'eau douce qui pourrait contribuer à sauver une saison de reproduction. Ce raisonnement nous semble difficilement pouvoir jouer, en l'état, le rôle littéralement décisif qui consiste à faire basculer l'évaluation en faveur du projet⁶⁶. Outre le fait qu'il repose sur des bases techniques dont le débat (nous semble-t-il dans l'état actuel de notre étude sur le processus) a été peu approfondi, il revient à ne prendre en compte, parmi les avantages et inconvénients non chiffrables du projet, que celui-ci, qui plaide en sa faveur. Pour être recevable, cet argument devrait (1) être soumis à un débat d'experts contradictoire bien plus approfondi quant à ses fondements et (2) s'intégrer dans une prise en compte contradictoire et systématique des avantages mais aussi

⁶⁶ Cet avantage a en effet été retenu comme tel par les commissaires enquêteurs lors de l'enquête publique.

des inconvénients non chiffrables qui devraient être mis en balance. Nous resterons donc sur le constat d'une justification très discutable du projet au regard des objectifs qu'il affiche.

Le fait que les porteurs du projet le promeuvent malgré des justifications économiques insuffisantes renvoie-t-il pour autant au modèle du rouleau compresseur, qui décrit si bien la dynamique à l'œuvre pour les pistes forestières ? Ce point n'est pas acquis : la question devra être re-examinée lors du rapport définitif, lorsque la recherche aura approfondi encore l'étude du processus de décision sur le barrage de la Trézence.

En revanche, le premier volet de l'analyse financière du projet, présenté plus haut, illustre de manière éclatante un autre aspect des travaux impulsés par Claude Henry et qui est en relation directe avec un thème central pour notre recherche. Dans sa thèse sur le barrage de Brégnier-Cordon, Alain Grandjean a mis en évidence le lien étroit qui existait entre les études de justification économique présentées par les porteurs de ce projet et leur stratégie de négociation face au Ministère de l'Environnement. Dans le cas qu'il a étudié, les auteurs de l'étude économique sont placés dans la situation suivante : l'affichage d'une certaine rentabilité du projet est indispensable pour obtenir le financement nécessaire à sa réalisation. Mais d'un autre côté, le Ministère de l'Environnement va demander que l'on revoie les débits réservés à la hausse⁶⁷ pour limiter l'impact du barrage sur le cours d'eau. Si l'on affiche une rentabilité élevée, cela revient à montrer qu'il existe une marge de manœuvre pour concéder des débits réservés. L'étude du cas montre que les porteurs du projet ont procédé en deux temps : dans la première phase de la procédure, portant sur la décision de financement, ils ont calculé une rentabilité significative ; dans la deuxième phase, portant sur le débit réservé, ils ont affiné leur calcul pour dégager une rentabilité toujours positive mais proche de zéro, revenant à l'affirmation d'une marge de manœuvre nulle pour concéder un débit réservé significatif.

On retrouve ici une manœuvre tout à fait comparable. D'un côté, il faut, pour que le projet soit jugé acceptable dans le cadre de la procédure d'instruction, montrer qu'il est justifié sur le plan économique. On va donc tirer les résultats, notamment sur l'agriculture, dans ce sens par les procédés que l'on a vus. Mais de l'autre côté, pour des raisons d'affichage politique du projet, ses porteurs souhaitent qu'il apparaisse essentiellement justifié par des raisons ostréicoles et environnementales. On a pu voir lors de la présentation du jeu de données corrigées par quelles particularités de calcul et de raisonnement les auteurs du projet ont louvoyé entre ces deux préoccupations contradictoires.

⁶⁷ Ce qui dégrade la rentabilité de l'ouvrage.

Si nous soulignons particulièrement ce point, qui est sans doute le résultat principal de la recherche d'A. Grandjean sur Brégnier-Cordon, c'est parce qu'il montre déjà les liens étroits qui existent entre d'un côté l'analyse des enjeux d'un projet pour les parties prenantes et de l'autre le processus de décision dans lequel elles sont impliquées. C'est bien l'appréhension de ce lien que nous cherchons par notre recherche à renouveler, à amplifier, à prolonger.

IV.3.b Une analyse des enjeux distributifs du projet de barrage de la Trézence

Le premier volet de notre analyse nous ayant confirmé l'utilité de l'approche préconisée par Claude Henry, complétant une certaine connaissance du processus de décision (Emerit, 2001) par une approche de type coûts-avantages, nous essaierons dans le second volet de pousser l'analyse plus loin, par une approche spécifique de la dimension distributive du projet – une analyse distribuée des coûts et des avantages.

Nous procéderons en trois temps :

- d'abord nous reviendrons sur les questions de ressource en eau, que ce soit en terme de répartition entre les acteurs, ou d'efficacité de l'ouvrage à répondre aux besoins en eau des ostréiculteurs,
- ensuite nous aborderons la question de l'efficacité de l'utilisation des fonds publics,
- enfin nous analyserons la répartition des bénéfices liés à la construction et l'existence de l'ouvrage en fonction des différentes catégories d'acteurs.

La répartition de la ressource en eau pendant la période estivale

Nous commencerons donc par nous intéresser ici à la répartition de la ressource en eau pendant la période estivale entre les trois catégories d'acteurs concernés par le barrage, c'est à dire les agriculteurs devant payer une redevance (les agriculteurs des zones B2 et C dans le dossier d'enquête publique), les ostréiculteurs du bassin de Marennes Oléron, ainsi que les autres usagers de l'eau dans les zones d'influence du barrage (considérées dans le calcul du bénéfice de salubrité). Cette question est évidemment centrale, puisque le but de barrage est de créer (dimension intégrative) et de répartir (dimension distributive) une ressource en eau utilisable pendant la période d'étiage des cours d'eau, en été.

D'emblée, la question de la création et de la répartition de valeur associée au projet soulève des questions cruciales, qui portent sur la situation de référence. En effet, si l'on veut caractériser une création et une répartition de valeur liée au projet, il faudrait pouvoir comparer la situation avant et après le projet. Mais peut-on prendre la situation actuelle comme réf-

rence, sachant qu'elle n'est pas forcément considérée comme acceptable par certains des protagonistes ? Et si oui, que faire si l'on n'arrive pas à mesurer sans conteste la situation, actuelle ou autre, qui sert de référence ? Le lecteur familiarisé avec le domaine de l'environnement sait combien d'analyses, s'élançant les voiles gonflées de principes de comparaison indiscutables, se sont brisées sans gloire sur les récifs de ces deux questions préalables⁶⁸.

Pour ce qui nous concerne ici, voici comment ces questions se posent, et comment nous les avons traitées.

La situation actuelle de la ressource en eau en Charente, Charente-Maritime et dans la zone ostréicole du pertuis charentais est récente. Elle est marquée par un développement extrêmement rapide de l'agriculture irriguée depuis le milieu des années 80, qui a fait passer la part agricole de la consommation d'eau de faible qu'elle était il y a vingt ans à 170.8 millions de mètres cubes aujourd'hui⁶⁹ soit, et de loin, la part prépondérante dans les prélèvements d'eau en période estivale. La mission déléguée de bassin estimait, en 1999, le besoin en eau douce à l'estuaire de la Charente à l'heure actuelle, à 65 millions de mètres cubes en moyenne. Comme le territoire des deux départements charentais coïncide presque avec celui du bassin versant de la Charente, on peut conclure que si déficit d'eau douce il y a dans la zone ostréicole du pertuis charentais, ainsi que dans les cours d'eau, ce déficit est dû à l'appropriation récente par les agriculteurs d'une part massive de la ressource en eau, appropriation qui n'a d'ailleurs pas fait l'objet de consultations ou d'accords de la part des autres usagers.

L'enjeu du choix de la situation de référence est donc central. Soit on considère qu'il faut partir de la situation actuelle : dans ce cas le projet vise à apporter un « plus » aux ostréiculteurs et aux cours d'eau. Soit on considère le développement de l'irrigation comme cause du problème actuel, on prend comme référence la situation antérieure et le projet vise alors à une remédiation, au bénéfice de l'ostréiculture et des usagers des cours d'eau, des impacts du

⁶⁸ On pense par exemple aux études d'impacts, dont les auteurs, une fois épuisés leurs crédits sur l'état initial, passent bien plus vite sur... les impacts ; ou encore aux controverses byzantines qui ajournent des actions en faveur de la protection des milieux naturels, dans l'attente d'une définition incontestable de l'état de référence à viser et d'une utopique caractérisation à la fois précise et consensuelle de l'état actuel des milieux.

⁶⁹ Source : L'eau et ses usages en Poitou-Charentes, document collectif, Conseil Régional.

développement de l'irrigation. Le choix de l'un ou l'autre cadrage de la situation est évidemment en lui-même un enjeu de négociation que l'analyse des enjeux ne peut ignorer.

La solution que nous avons retenue sur ce point est d'utiliser quatre scénarios de partage de la ressource comme référence pour notre propos :

- S1 : le barrage n'est pas réalisé, toutefois les agriculteurs irrigants des zones B2 et C cessent d'irriguer : cette situation correspond en termes de répartition de la ressource entre les trois catégories d'acteurs à celle qui existait avant que l'irrigation ne se développe dans la région ; nous l'appellerons "*avant le boom de l'irrigation*".
- S2 : le barrage n'a pas été réalisé et les agriculteurs irriguent : c'est la "*situation actuelle*".
- S3 : le barrage a été réalisé, mais les agriculteurs irrigants ne prélèvent pas plus d'eau que dans la situation actuelle (S2) : nous nommerons cette situation "*un barrage pour l'ostréiculture*".
- S4 : le barrage a été réalisé et les agriculteurs ont augmenté leurs prélèvements comme indiqué dans les volumes d'eau réellement alloués dans le Tableau (p.115). Cette situation sera dénommée "*un barrage pour l'irrigation*".

Le deuxième problème de définition d'un point de référence est le suivant. En-dehors des questions de précédent que l'on vient d'évoquer, un autre considérant essentiel de la négociation est le besoin d'eau respectif de chacun des protagonistes. Or ces besoins sont très difficiles à chiffrer dans l'absolu. Pour pouvoir néanmoins comparer l'état de satisfaction des besoins avec ou sans barrage, nous avons choisi de les désigner par des variables non chiffrées. Cela permet de recentrer l'attention sur l'enjeu de la négociation : la création de ressource par le barrage et sa répartition.

Pour engager l'analyse, commençons ici par comparer le fait de prendre comme référence la situation S2 (situation actuelle), ou la situation S1 (avant le boom de l'irrigation) pour appuyer l'argumentaire du barrage et en particulier la répartition de la ressource entre les agriculteurs et ostréiculteurs concernés par l'ouvrage.

Notons x et y les besoins en eau respectivement des agriculteurs et ostréiculteurs concernés par le barrage dans la situation actuelle (S2). On obtient dans les différentes situations le tableau suivant :

en Mm ³	S1 <i>Avant le boom de l'irrigation</i>	S2 <i>Situation Ac- tuelle</i>	S3 <i>Un barrage pour l'ostréiculture</i>
Agriculteurs irrigants des zones B2 et C	$x + 49,2$	x	x
Ostréiculteurs du bassin de Marennes Oléron	$y - 49,2$	y	$y-27$

Tableau 16 : Déficits en eau pendant la période estivale des différents acteurs concernés par le barrage : prendre comme situation de référence la situation actuelle

Or c'est la situation actuelle (S2) que prend implicitement comme situation de référence le dossier d'enquête publique. Cette référence tend à gommer la quantité d'eau consommée par l'irrigation : un choix de cadrage cohérent avec le soutien de la profession agricole au projet, avec son poids dans les processus de décision.

Mais il serait également possible de prendre comme situation de référence une autre situation, la situation S1 (avant le boom de l'irrigation). Notons alors X et Y les besoins en eau respectivement des agriculteurs et ostréiculteurs concernés par le barrage dans cette situation. Il reste à calculer les déficits dans les autres situations, en fonction de ces deux déficits.

Mais cela est relativement facile, en remarquant que, quelque soit la notation retenue, le déficit dans la situation S1 pour les ostréiculteurs et pour les agriculteurs, reste le même. On a donc les égalités suivantes : $X = x + 49,2$; $Y = y - 49,2$. À partir de cela, on peut facilement construire le tableau des déficits, prenant pour référence la situation S1 (avant le boom de l'irrigation) :

en Mm ³	S1 <i>Avant le boom de l'irrigation</i>	S2 <i>Situation Ac- tuelle</i>	S3 <i>Un barrage pour l'ostréiculture</i>
Agriculteurs irrigants des zones B2 et C	X	$X - 49,2$	$X - 49,2$
Ostréiculteurs du bassin de Marennes Oléron	Y	$Y + 49,2$	$Y + 22,2$

Tableau 17 : Déficits en eau pendant la période estivale des différents acteurs concernés par le barrage : prendre comme situation de référence avant le boom de l'irrigation

En partant de cette dernière situation, la réalisation du barrage (situation S3) n'apparaît plus comme une création de ressource supplémentaire pour la profession ostréicole pendant la période estivale, mais au contraire comme une compensation partielle à l'appropriation d'une partie de la ressource par la profession agricole au détriment des autres acteurs.

Cette approche pourrait servir d'argument au fait que la profession ostréicole ne participe pas financièrement à la réalisation du barrage, bien qu'elle en bénéficie. Il ne s'agit alors que de leur restituer une partie de ce qui leur a été enlevé. Mais alors pourquoi n'avoir pas utilisé cet argument dans le processus de décision, quand la question de la participation financière des ostréiculteurs a été évoquée ? Son inconvénient est qu'il a tendance à insister sur la consommation d'eau pour l'irrigation, et à rejeter la faute du manque d'eau en période estivale sur les agriculteurs irrigants. Néanmoins, poser la question de la situation de référence remet en perspective la création de ressource par le barrage entre deux cadrages : compensation des impacts agricoles, ou aide à la profession ostréicole.

Ces précisions apportées, analysons la manière dont la ressource en eau créée par l'ouvrage sera répartie entre les différentes catégories d'acteurs et en particulier entre les professions agricole et ostréicole. Les deux situations S3 et S4 représentent deux scénarios vraisemblables d'utilisation de la ressource créée par le barrage et sont sous-jacentes dans le dossier d'étude.

Ce dossier est contradictoire sur ce plan. D'un côté, le dossier se base sur la situation S3 lorsqu'il traite de la répartition des volumes, présentant bien un barrage dont l'une des principales motivations est le soutien à la profession ostréicole. Mais de l'autre côté c'est la situation S4 qui est utilisée de fait pour la justification du bénéfice agricole, créant une ambiguïté sur la motivation effective de l'ouvrage.

en Mm ³	S2 <i>Situation Actuelle</i>	S3 <i>Un barrage pour l'ostréiculture</i>	S4 <i>Un barrage pour l'irrigation</i>
Agriculteurs irrigants des zones B2 et C	x	x	x - 11,77
Ostréiculteurs du bassin de Marennes Oléron	y	y - 27	y - 15,23

Tableau 18 : Déficits en eau pendant la période estivale des différents acteurs concernés par le barrage : quel partage de la ressource ?

Selon ce scénario, le barrage apporte certes de l'eau à l'estuaire pour les ostréiculteurs, mais une partie de cette ressource est captée par les agriculteurs irrigants.

Pour compléter cette réflexion, on peut noter que, si l'on considère que les agriculteurs bénéficiaires de l'ouvrage représentent donc environ 27 % des prélèvements agricoles du bassin de la Charente, il faudrait pour que le barrage compense la part de déficit hydrique qui

leur est imputable qu'il apporte au minimum 17,5 Mm³ à l'estuaire. Or, selon la situation S4 (un barrage pour l'irrigation) utilisée pour justifier ce nouvel ouvrage, seuls 15,2 Mm³ seraient effectivement apportés à l'estuaire. L'ouvrage ne suffirait donc pas à compenser la part de déficit imputable aux irrigants bénéficiaires de cet ouvrage. Si la mise en œuvre du barrage s'accompagne d'une augmentation des prélèvements agricoles, ce sera au détriment direct de l'amélioration de la situation des ostréiculteurs. On est bien en présence d'un conflit d'intérêts en terme de ressource entre les professions agricole et ostréicole – d'une dimension distributive irréductible de la situation de décision liée au barrage - que le dossier d'enquête réussit le tour de force d'ignorer complètement.

L'exercice auquel nous nous sommes livrés pour expliciter des scénarios de référence, pour chiffrer des matrices de gain qui leurs sont associées, n'a pas seulement pour but de montrer l'existence d'enjeux purement distributifs dans le dossier. En les explicitant plus clairement, il montre – et c'est l'un des points que nous avons défendu dans la première partie, théorique, du rapport – que la décision sur le projet ne peut pas être analysée de manière adéquate sans qu'il soit traité clairement de ces enjeux. En cherchant des solutions pour chiffrer ces enjeux et les mettre en rapport de manière rigoureuse, il pointe la direction dans laquelle il faudra à l'avenir s'orienter, selon nous, pour déboucher sur des traitements appropriés de la dimension distributive des projets d'aménagement.

Quelle efficacité pour l'utilisation de fonds publics dans la réalisation du barrage ?

Jusqu'ici, nous nous sommes intéressés aux divergences d'intérêts entre agriculteurs et ostréiculteurs. Il nous faut maintenant rajouter à l'analyse le croisement entre les intérêts des financeurs de l'ouvrage et ceux des bénéficiaires. La réalisation du projet se traduirait en effet par des transferts financiers entre quatre catégories d'acteurs impliqués dans le processus de décision et dans les négociations qui les accompagnent:

- La profession agricole,
- La profession ostréicole,
- Les bénéficiaires des travaux de construction de l'ouvrage,
- Les autres usagers de l'eau et les contribuables.

Nous allons voir la manière dont la contribution de la quatrième catégorie d'acteurs peut alimenter les bénéfices des trois premières⁷⁰.

Tout d'abord, nous pouvons prendre en compte l'utilisation des fonds, selon les bénéfices attendus par les différents acteurs. Une grande part des arguments apportés pour la réalisation de cet ouvrage est donc de nature économique : il s'agit de fait d'assurer certains bénéfices à plusieurs catégories d'acteurs. Mais n'y aurait-t-il pas d'autres moyens d'assurer ces mêmes bénéfices ? Pour aborder cette question, dans le tableau suivant, nous mettons en parallèle deux possibilités. La première est la réalisation du barrage, la seconde un transfert financier direct provenant des contributeurs de l'ouvrage, comme expliqué plus haut, aux trois bénéficiaires et assurant à ces derniers les mêmes bénéfices que ceux générés par la première hypothèse⁷¹.

en MF	Réalisation du barrage	Transferts financiers
Profession agricole	87,61	87,61
Profession ostréicole	96,85	96,85
Bénéficiaires de la construction de l'ouvrage	12,74 (CA 422,61)	12,74
Autres usagers de l'eau et contribuables	-334,7	-197,2

Tableau 19 : Transferts financiers alternatifs à la réalisation du barrage, selon les chiffres du dossier d'enquête publique, avec un taux d'actualisation à 5 %

En comparant les contributions des autres usagers de l'eau et contribuables dans les deux cas, il ressort qu'un transfert financier direct, sans réalisation de l'ouvrage, pour générer les mêmes bénéfices, reviendrait beaucoup moins cher. Certes, le propos pourrait être nuancé. Mais il a le mérite d'apporter une base comptable directement adaptée à la discussion des enjeux tels qu'ils sont présentés dans le dossier d'enquête publique. Si la priorité du barrage est le soutien à l'activité économique des professions ostréicole et agricole, au vu de la somme

⁷⁰ Pour les calculs de cette section, nous avons retenu le taux d'actualisation le plus favorable à la justification du projet : 5%.

⁷¹ Ce principe selon lequel un projet ne peut être justifié s'il apporte à ses bénéficiaires moins de bénéfices que ne le ferait l'attribution directe des moyens consacrés au projet est une base importante de nos raisonnements ici. Il s'inspire notamment de travaux antérieurs (Mermet, Cattan et al., 1990).

investie au nom de ce soutien et du bénéfice qui en découle pour les ostréiculteurs et les agriculteurs, la réalisation de l'ouvrage est sans doute loin d'être la solution la plus judicieuse.

Une autre approche possible de la question de l'utilisation de fonds publics est de songer à une utilisation alternative de la somme d'argent public dépensée au nom du projet. Comment serait-il possible de répartir cette somme par des transferts financiers directs vers les différentes catégories de bénéficiaires ? Dans le tableau ci-dessous, la règle utilisée pour la répartition s'appuie sur les argumentaires présentés par les porteurs du projet. L'hypothèse retenue pour le calcul des transferts financiers est la suivante : l'aide provenant de fonds publics génère pour le bénéficiaire de cette aide un bénéfice égal au montant de l'aide, comme dans le cas d'une aide directe.

en MF	Réalisation du barrage	Utilisation alternative des fonds
Profession agricole	87,61	152.92
Profession ostréicole	96,85	169.04
Bénéficiaires de la construction de l'ouvrage	12,74 (CA 422,61)	12,74
Autres usagers de l'eau et contribuables	-334,7	-334,7

Tableau 20 : Utilisation alternative des fonds publics à la réalisation du barrage, selon les chiffres du dossier d'enquête publique, avec un taux d'actualisation à 5 %

Ce tableau met lui aussi en valeur le fait que la réalisation de l'ouvrage n'est pas forcément la meilleure manière d'utiliser ces fonds, si le but poursuivi est le soutien économiques aux deux filières. Il peut être intéressant de noter que les fonds prévus pour la réalisation du barrage par le Département et la Région seuls, suffiraient à assurer des bénéfices au moins égaux aux trois catégories de bénéficiaires. Ce point est important car si l'origine des fonds prévus de la part de l'Agence de l'Eau et de l'État, rend problématique leur utilisation alternative pour du soutien économique aux agriculteurs et ostréiculteurs, il n'en est pas de même pour les fonds provenant du Département et de la Région. Il serait donc possible d'assurer les mêmes bénéfices aux deux professions, par les fonds de ces deux collectivités territoriales. Ceux de l'État et de l'Agence de l'Eau pourraient être utilisés pour des programmes plus directement utiles aux missions qui sont les leurs.

Nous avons repris les mêmes calculs, cette fois en nous appuyant sur les données révisées. Afin de permettre une comparaison avec les paragraphes précédents, nous avons gardé

le taux d'actualisation à 5 %. Les résultats sont présentés dans le tableau ci-après (qui s'appuie sur les chiffres du tableau 14).

en MF	Construction du barrage	Transferts financiers	Utilisation alternative des fonds
Profession agricole	19,08	19,08	331,95
Profession ostréicole	11,62	11,62	189,98
Bénéficiaires de la construction de l'ouvrage	16,55 (CA 565,95)	16,55	16,55
Autres usagers de l'eau et contribuables	-518,48	-47,25	-518,48

Tableau 21 : Transferts financiers et utilisations alternatives à la réalisation du barrage, selon les données révisées, avec un taux d'actualisation à 5 %

Étant donné la baisse significative des bénéfices par rapport aux données du dossier d'enquête, il est patent que la somme de fonds publics nécessaire pour assurer par de simples transferts financiers des bénéfices équivalents aux trois catégories d'acteurs, est négligeable par rapport à celle de la réalisation du barrage (à peine 10 %), soit moins que la seule contribution du Département. Les conclusions relatives à l'efficacité de l'utilisation des fonds, en regard des arguments énoncés dans le dossier, en sont d'autant plus frappantes.

Conclusion partielle sur l'analyse des enjeux distributifs du projet

L'approche de type coûts-avantages de la section précédente nous avait déjà permis de cerner une partie de ce qui fait le caractère problématique du projet de barrage de la Trézence : une création de valeur insuffisante au regard de la dépense publique envisagée, un manque de clarté sur les objectifs et les bénéficiaires du projet. La présente section montre que l'analyse des enjeux distributifs du projet apporte une lecture complémentaire de ces problèmes. Elle permet essentiellement de préciser et de quantifier les divergences d'intérêts associées à différents résultats possibles de la négociation. Divergences d'abord entre profession agricole et ostréicole : ici, les tableaux sur l'attribution des volumes retenus devraient permettre de se repérer de manière précise dans les argumentaires opposés ou porteurs de contradictions internes que livre l'analyse du processus de décision. Divergences ensuite entre

les acteurs qui supporteraient les coûts de l'ouvrage, ceux qui profiteraient des bénéfices et ceux qui jouent les rôles les plus déterminants dans le processus de décision.

Dans l'analyse distribuée des coûts et des avantages proposée ici, on ne se contente plus de montrer l'existence de décalages entre raisons avancées pour justifier le projet et caractéristiques techniques, économiques et financières des décisions en discussion : les enjeux de ces décalages pour chacun des protagonistes sont identifiés, chiffrés et mis en relation dans des cadres comptables adaptés à une analyse des processus de décision et de négociation au cours desquels les protagonistes s'efforcent de réduire – ou au contraire de maintenir ou même d'accentuer – ces décalages. Conformément au cadre théorique que nous avons précisé plus haut⁷², nous n'utiliserons pas cette comptabilité distribuée des enjeux pour juger ou analyser la situation au regard de principes d'optimisation ou d'équités posés à priori et concrétisés dans des calculs (comme on le ferait en économie ou en théorie des jeux). Nous tenterons d'en poursuivre l'interprétation en la confrontant avec l'analyse, encore en cours, des processus de décision et de négociation au sujet du projet de barrage de la Trézence. Ce sera l'un des objets de la dernière étape du projet de recherche et donc l'un des thèmes qui seront abordés dans le rapport final.

⁷² Voir chapitre I.

V CONCLUSIONS ET DISCUSSION

Après une première partie consacrée à l'élaboration de la problématique de notre recherche, une seconde à la cartographie des circuits de financement et des négociations associées, une troisième à une analyse distribuée des coûts et des avantages pour les protagonistes des projets, nous discuterons dans cette quatrième et dernière partie les résultats obtenus.

Rappelons l'hypothèse qui a motivé et guidé toute la démarche de recherche présentée dans ce rapport : une identification précise des enjeux pour les différents protagonistes est, pour comprendre une décision ou une négociation, un complément nécessaire à l'analyse du processus (de négociation ou de décision). Les travaux conduits dans le cadre de notre projet ont débouché sur des résultats qui, à notre sens, confortent considérablement cette hypothèse⁷³. Ils montrent par des exemples le caractère déterminant de l'éclairage ainsi apporté. Ils ont permis de faire avancer la réflexion sur les bases théoriques sur lesquelles peut s'appuyer la direction de recherche ouverte par cette hypothèse dans notre domaine de l'environnement, de la gestion des territoires et plus généralement de la gestion publique. Ils ont conduit à esquisser des outils méthodologiques pour la mise en œuvre de ce type de travail. Ils débouchent sur des perspectives nouvelles qui répondent à des besoins très actuels dans ces domaines. Nous aborderons successivement ces différents aspects de nos résultats.

⁷³ Notons au passage qu'ils justifient, on le verra encore dans cette partie du rapport, le dispositif de recherche retenu, avec ses phases préalables importantes, son instauration d'un collectif de travail couplant les études de cas complexes et peu nombreuses sur les barrages et celles plus simples et plus nombreuses sur les routes forestières.

V.1 La comptabilité des enjeux : une contribution essentielle à l'analyse d'un processus de décision et/ou de négociation

S'il ne fallait retenir qu'un exemple de l'éclairage déterminant qu'apporte, sur la décision et la négociation, une analyse des enjeux systématique et en partie indépendante dans sa construction de l'information recueillie par la seule étude du processus, le cas du massif des Coudres s'impose par son caractère très démonstratif. Le projet de route retenu par l'IPHB est présenté, du point de vue du processus comme étant le résultat d'une négociation et sur le plan de son contenu, comme un compromis entre développement économique et environnement. L'étude du processus montre qu'il n'y a pas d'accord négocié, mais laisse la porte ouverte à une interprétation en termes d'arbitrage politique et de compromis environnement/développement. La comptabilité des enjeux fait justice de cette interprétation et montre que cette décision ne correspond à aucun compromis de la part des porteurs du projet et que la partie environnementale est perdante à la fois sur le plan financier, sur le plan écologique et sur le plan stratégique (la réalisation de la route dégraderait à long terme sa position dans les négociations sur la gestion du massif).

Sur la base de cet exemple, on voit que cette comptabilité est nécessaire lorsqu'il s'agit de départager, dans l'interprétation de certaines situations concrètes de concertation, entre une interprétation qui conduirait à les voir comme des processus complexes de décision partiellement négociée ayant abouti à une forme relativement intégrée de prise en charge de l'environnement et du territoire, ou une autre interprétation qui conduirait au contraire à y voir des dispositifs manipulateurs dans lesquels de pseudo-négociations servent de paravent à des comportements opportunistes d'appropriation de financements environnementaux détournés de leur destination dans un contexte de subversion anti-environnementale diffuse.

Soulignons-le si c'était nécessaire : il ne s'agit évidemment pas pour nous de généraliser cette seconde interprétation dans l'analyse des dispositifs de concertation ! Il s'agit de se doter des appuis théoriques et des instruments méthodologiques qui puissent permettre de déterminer dans quelle mesure un dispositif donné relève plutôt de la première ou de la seconde de ces dynamiques.

Pour ce qui concerne les études de cas sur les barrages, nous devons encore – au stade de présent rapport intermédiaire - rester davantage en retrait dans notre interprétation. En effet, le recoupement entre la comptabilité des enjeux d'un côté, l'observation du processus de décision et de négociation de l'autre, ne peut encore qu'être partiel, en attendant l'achèvement

du second. Les résultats déjà obtenus sont cependant prometteurs. Si l'on se réfère par exemple à la matrice qui résume, pour les principaux protagonistes, les gains et les coûts correspondant à l'éventuelle réalisation de l'ouvrage de la Trézence, on est conduit à une interrogation critique étayée, à la fois sur le bien fondé du projet d'un point de vue intégratif (d'un point de vue collectif, il crée relativement peu de valeur au regard des moyens qu'il engloutit) et sur ses propriétés distributives (il entraîne pour certains concernés des pertes considérables, pour d'autres, des bénéfices). Il ressort également de l'analyse une ambiguïté importante sur les objectifs de l'ouvrage (soutien à l'ostréiculture, ou à l'agriculture) qui nous semble en lien direct avec les dynamiques sociales, politiques et administratives en jeu dans le processus de décision et dans les tentatives de négociation qui l'ont accompagné.

Ceci étant, l'ensemble des cas discutés ici renforce également une autre des hypothèses formulées au départ : lorsque des tiers payeurs (essentiellement communautés contributives organisées à des échelons géographiques très différents) sont représentés de façon seulement très indirecte dans le processus de décision, alors l'usage de leur contribution à des fins très différentes de celles qui ont été décidées dans leur communauté politique a de fortes chances de se produire, alors même qu'il leur devient difficile d'obtenir une évaluation ex post utilisable de l'usage de ces fonds. On a vu cette situation se produire à la fois sur plusieurs cas de routes forestières et sur le barrage de la Trézence. Le cas de l'AEP du bassin rennais, fournit un bon exemple inverse : le circuit de financement, quoique complexe étant relativement court entre contribuables et consommateurs essentiellement bretons et leurs élus, il se trouve (est-ce lié ?) que l'on a observé une forte convergence entre processus de décision de principe et de financement ainsi qu'une requalification profonde du projet, une fois qu'une évaluation approfondie (en soi, déjà une originalité de ce cas) a montré qu'il n'était pas adapté. (On retrouvera la discussion de ce point dans le tome I du rapport final).

V.2 Les fondements théoriques : un problème de comptabilité analytique pour l'analyse de systèmes de gestion publique

De tels exemples démonstratifs fournissent certes des jalons bienvenus pour piquer la voie que nous tentons d'ouvrir. Mais la redéfinition de la nature même de l'exercice constitue pour nous un résultat au moins aussi central du présent travail, même s'il peut paraître très simple à posteriori. Nos points de départ étaient d'un côté les théories de la négociation qui insistent sur la complémentarité d'une approche par l'analyse des enjeux et par celle des processus et de l'autre les approches coûts-avantages, qui constituent aujourd'hui le principal corpus (théorique, méthodologique, d'études de cas) disponible sur l'identification des gains et pertes associés à une action publique. Or, en même temps que ces deux perspectives nous apportaient des repères qui nous ont été très utiles (le plus central étant l'utilisation des matrices de gain telles qu'elles sont mobilisées en particulier par Raïffa), elles maintenaient notre démarche en appui sur une logique de théorie économique (par le biais de la théorie des jeux pour la première, de l'économie publique pour la seconde). Par les tentatives et les tâtonnements successifs qu'ils nous ont permis, les travaux effectués nous ont finalement permis d'identifier plus clairement cet ancrage largement indirect, pour finalement rompre avec lui de manière complète et repartir sur une nouvelle base. Cette évolution peut se résumer ainsi : lorsqu'elles ont pour but d'éclairer (pour l'analyse, pour l'évaluation, pour l'action) une situation socio-politique de décision ou de négociation, l'identification et la caractérisation des enjeux (gains et pertes) liés à cette situation et leur imputation aux parties concernées ne relèvent pas tant d'une analyse économique (qui reste néanmoins un éclairage partiel intéressant) que d'un travail de comptabilité analytique, en relation avec une analyse organisationnelle et stratégique de cette situation et de la manière dont elle évolue dans le temps.

La mise en discussion de cette position avec les cadres de théorie de la négociation sera différée : elle doit en effet bénéficier du croisement entre analyse des enjeux et des processus qui sera au programme du dernier volet de notre recherche. En revanche, les résultats du volet présenté ici permettent de mettre en discussion la manière dont la nouvelle formulation du problème que nous proposons s'articule avec les positions dont nous nous sommes inspirés au départ en matière d'approches coûts-avantages – nous prendrons ici encore comme base l'exposition qu'en fait Claude Henry.

Notons en préambule que les études de cas que nous venons de réaliser dans le cadre du projet, aussi bien que les réflexions théoriques qui les ont accompagnées, nous conduisent à

souscrire entièrement aux propositions de C.Henry et à constater que leur pertinence reste très grande quinze ans après leur formulation⁷⁴. Notre réflexion nous conduit cependant à les compléter et à en déplacer les fondements.

L'analyse des coûts et avantages d'un projet, du point de vue du collectif des agents concernés par ce projet est irremplaçable pour appréhender la dimension intégrative de la situation de décision correspondante (les enjeux de création de valeur). Par le biais de l'identification des coûts et des avantages, par le débat évaluatif qu'elle suscite, cette analyse conduit à aborder aussi la dimension distributive de la situation (les enjeux d'appropriation des valeurs)⁷⁵. Mais elle ne fournit pour cette deuxième dimension de l'analyse qu'un support incomplet. D'où la nécessité d'une « analyse distribuée des coûts et des avantages » comme celle que nous proposons ici. En complément de l'analyse centrée sur la dimension des intérêts collectifs en jeu, elle répond à la nécessité d'imputer clairement les coûts et les avantages aux protagonistes concernés, qui sont à identifier et à caractériser à la fois à partir d'une analyse du processus de décision et de financement à partir du constat des coûts et des avantages propres du projet envisagé, qui concernent des agents de façon objective, qu'ils soient ou non impliqués dans le processus de décision (ils peuvent même ne pas en être informés).

Cette dimension complémentaire d'analyse des coûts et des avantages incite à déplacer le point d'appui central de l'approche. Dans l'évaluation coûts-avantage de l'économie publique, l'analyse s'appuie en dernier ressort sur des théories qui articulent l'intérêt de chaque acteur et l'intérêt collectif des acteurs pris ensemble à partir de logiques d'optimisation partiellement conjointes des choix individuels et du choix collectif. Or l'adossement à ces cadres théoriques va nous poser ici deux problèmes d'ordre très différent.

D'une part, si l'on veut s'ouvrir un espace d'analyse qui permette d'approcher de façon précise la dimension distributive d'une négociation et de la situer par rapport à sa dimension intégrative, il n'est pas souhaitable de poser au départ des postulats, souvent forts, sur la façon dont ces deux dimensions s'articulent. Si c'est bien cette articulation que l'on veut découvrir,

⁷⁴ On peut d'ailleurs regretter que certains constats critiques aient pu conserver une actualité aussi fraîche et consternante qu'en 1986.

⁷⁵ On retrouve ici le point central de la théorie de la négociation telle que la formulent Lax et Sebenius : dimension distributive et intégrative ne sont pas indépendantes ; saisir l'une, c'est déjà en partie mobiliser l'autre (que ce soit dans l'analyse ou dans l'action). Cependant, aucune des deux perspectives ne peut prétendre fournir une entrée suffisante pour permettre de se passer entièrement de l'autre : c'est précisément là le dilemme du négociateur (Dupont, 1994).

telle qu'elle fonctionne dans telle ou telle situation socio-politique réelle, ne nous enfermons pas à son sujet, dès le départ, dans des hypothèses trop rigides.

D'autre part, nous partons du point de vue que les décisions concernant des projets d'actions publiques sont essentiellement d'ordre politique. Si les logiques économiques occupent une place significative, elles ne peuvent – du moins à priori – prétendre subsumer les logiques plus larges de l'action publique.

Le traitement de telles situations de décision par les théories (micro)économiques repose en fait sur un travail en deux temps que l'on tend à amalgamer : un premier temps de schématisation d'une structure des intérêts qui décrit la situation (qui sont les protagonistes, quels sont leurs intérêts en jeu ?), un second temps de valorisation et de calcul, par exemple pour proposer une résolution optimale de la situation, ou pour rendre comparables les situations de chaque protagonistes en rabattant leurs intérêts sur une seule unité de mesure (monétaire, par exemple). Dans la perspective qui est maintenant la nôtre, ces deux étapes sont à désolidariser clairement et à inscrire chacune dans une approche plus large.

L'étape de schématisation de la structure des intérêts garde tout son intérêt, comme un des volets d'une analyse plus large (économique, mais aussi technique, sociale, politique, ...) par exemple du système de gestion dont la relation entre les intérêts en présence constitue une dimension.

Cette schématisation de la structure des intérêts en jeu peut en outre, une fois qu'elle a été construite à partir de données adéquates et sur la base d'une architecture adaptée, se prêter à plusieurs types d'analyses (normatives ou positives). Les analyses des théories économiques en font partie, mais ne sont pas les seules. Elles apportent un éclairage qui peut être très utile, mais qui peut difficilement être le seul, s'agissant de processus de décision sociaux, politiques, administratifs.

Pour résumer en une phrase : la première étape de la comptabilité des enjeux consiste en un exercice de comptabilité analytique destinée à mettre en évidence certaines caractéristiques d'une situation (ou d'un système), la seconde étape consiste en un ou plusieurs traitements des données de cette comptabilité, le calcul économique pouvant être l'un de ces traitements, tout comme la confrontation aux discours des acteurs, ou bien d'autres modes de comparaison avec des barèmes évaluatifs de la performance des agents participant à cette situation, etc...

A cette étape de la réflexion, on peut se retourner sur les approches coûts-avantages telles qu'elles sont mises en pratique. Dans nombre de cas où elles ont fait la preuve de leur utilité,

ne faudrait-il pas considérer que, alors même qu'elles s'affirment adossées à la théorie économique, elles ont en pratique déjà laissé rentrer dans leur champ des occasions de confrontation directe entre un dispositif comptable et une analyse de la situation de décision et de ses enjeux socio-politiques et stratégiques ? C'est certainement ce que nous suggère notre propre pratique. Cela nous fait relire d'un œil neuf l'affirmation de Claude Henry déjà citée plus haut : « il est indéniable que les méthodes d'évaluation économique s'inscrivent dans des cadres scientifiques. Cependant ces cadres ne sont pas complètement contraignants ; des degrés de liberté, donc des marges de manœuvre subsistent, qui constituent des enjeux sociaux [et qui sont pour beaucoup dans le potentiel de la micro-économie comme langage de négociation] ». On n'aboutirait pas à autre chose en partant de l'idée que l'analyse économique construit une perspective fondée et cohérente, mais toujours incomplète, sur une situation d'action. On passerait alors d'une évaluation économique d'un projet fondée scientifiquement mais avec du jeu, laissant des marges de manœuvre, à celle d'une appréhension du projet en termes d'analyse d'une situation de gestion (politique, administrative, environnementales,...) complétée par une comptabilité analytique, analyse qui trouve son ancrage scientifique dans les sciences sociales et les approches comptables (et en particulier dans la gestion), et qui peut utilement donner lieu aussi à une évaluation économique appuyée sur ses bases scientifiques propres⁷⁶.

C'est bien à ce déplacement, sans rupture de continuité, du point d'appui théorique de la comptabilité des enjeux de la décision (ou de la négociation) que nous mène notre travail. Quelles en sont les conséquences ?

D'abord il aide à prendre conscience de l'abandon – quand ce n'est pas du discrédit – dans lequel les sciences sociales laissent souvent l'identification des enjeux intégratifs et distributifs des processus qu'elles étudient, comme s'ils ne concernaient que les économistes ! C'est ainsi que des économistes se sont retrouvés presque seuls à tenir les comptes des systèmes de décision publics, en particulier en matière d'environnement, jouant ainsi un rôle majeur, associé à une sorte de monopole de fait. La position observée chez nombre d'économistes de l'environnement, de conciliation entre l'ouverture sur les multiples dimensions de ces comptes, et un ancrage théorique économique, reflète cette situation. Le défi est donc de compléter les approches comptables issues de l'économie (en partant de l'énorme corpus déjà constitué) par d'autres approches comptables (ou d'autres interprétations des

⁷⁶ Economie et gestion se trouvent ici dans le même rapport à la fois d'étrangeté réciproque et de mitoyenneté

comptabilités de l'économie) qui trouvent leur ancrage premier ailleurs dans les sciences sociales (pour ce qui nous concerne, par exemple, dans l'analyse des systèmes et des situations de gestion, dans la théorie de la négociation, dans les approches appliquées de la gestion environnementale).

Cette clarification du statut théorique des approches comptables permet de lever une ambiguïté qui nuit beaucoup, de notre point de vue, au travail de clarification des responsabilités économiques et environnementales associées aux situations de décision et de négociation dans la gestion publique, clarification qui est, dans le cadre de l'analyse stratégique que nous défendons dans toutes nos recherches, un enjeu fondamental (Mermet, 1998). En effet, tant que le principe de comptabiliser les inconvénients et les avantages en jeu dans une décision semble renvoyer uniquement et obligatoirement à un raisonnement de théorie économique, ou bien paraît rabattre la situation sociale sur sa dimension économique, la critique du caractère réducteur de la perspective économique tend à entraîner avec elle le rejet ou la marginalisation de la comptabilité des gains et pertes associés à cette décision. Elle vient ainsi (délibérément ou non) alimenter les stratégies si répandues de dénégation qui tendent à éluder les responsabilités politiques, sociales, administratives, écologiques, associées à cette décision. L'élargissement du cadre théorique et le déplacement de son centre de gravité que nous proposons ici devraient apporter un remède bien adapté pour contrecarrer les dérives de ce type que nous constatons de manière répétitive et massive dans le champ de l'environnement.

Re-pointons encore autrement le principe où nous ancrons la comptabilité des décisions et négociations environnementales : pour nous, les acteurs qui participent à la gestion de l'environnement, ne serait-ce que par les impacts de leurs pratiques, sont comptables (au sens de responsables) devant les citoyens ou groupes de citoyens que préoccupe l'état de l'environnement ; ils doivent rendre des comptes (y compris au sens détaillé et technique du terme) sur les attendus et les conséquences de leur participation à la décision.

Encore faut-il rendre opérationnel le principe de telles responsabilités et de telles comptabilités en développant des techniques comptables appropriées. Les précédents apportés par les évaluations économiques pourraient tendre à s'enfermer dans des approches trop étroites. En effet, toute approche comptable repose en pratique sur une multitude de décisions d'inclusion ou non, d'imputation à des comptes, de valorisation, qui affectent de façon majeure les utilisations que l'on peut faire des données qu'elle génère. Si les techniques se réfèrent centralement

fondamentale qui est le leur par exemple dans le champ de l'entreprise.

à des utilisations des données pour des calculs économiques, elles en seront forcément marquées⁷⁷. Il est donc certain que le développement de techniques comptables qui soient plus spécialement adéquates pour appuyer l'analyse de situations de négociation, ou de systèmes de gestion de l'environnement devra se réaliser en s'appuyant sur les bases théoriques adéquates et notamment en s'affranchissant, dans nombre de cas, de la théorie économique. Pour autant, les techniques et les corpus de données de l'évaluation économique dans le domaine de l'environnement gardent une grande utilité, ne serait-ce que pour les deux raisons suivantes. D'une part, comme on l'a vu plus haut, ils ont souvent été élaborés par des économistes ayant déjà, même si c'était de manière plus informelle, une visée de gestion et de responsabilité environnementale. D'autre part, les difficultés majeures que leur ont posé à la fois la définition du système à étudier (de ses limites, des agents concernés, ...) et l'acquisition des données, les ont souvent contraints, même en y consacrant beaucoup de labeur, à entreprendre une analyse de portée assez générale ... dont il se trouve qu'elle se prête bien à d'autres traitements en plus du calcul économique !

Enfin, pour finir ce passage en revue des différences et mitoyennetés entre les approches coûts-avantages classiques et l'analyse distribuée des coûts et avantages que nous proposons ici, nous voudrions aborder la place qu'occupe légitimement, dans l'étude des projets d'infrastructure, la prise en considération de leurs aspects économique. Ici, ce n'est plus de théorie économique qu'il s'agit, mais par exemple des enjeux de la décision qui s'ancrent dans les secteurs économiques concrets concernés. Par exemple, le barrage de la Trézence est argumenté essentiellement sur des finalités de soutien à la filière ostréicole et à la filière maïs irrigué. Que l'on se situe ou non dans un cadre théorique économique, il importe d'examiner les enjeux économiques concrets des projets en discussion, par exemple en étudiant l'usage des arguments économiques (Laurans, 2000), ou le fait d'évaluer des projets au regard de leur contexte économique territorial, comme nous l'avons fait pour les routes forestières. Ici, l'économiste n'est plus tant impliqué comme théoricien, que comme spécialiste d'un domaine concret de la vie sociale. Nos études de cas manifestent l'intérêt majeur de sa contribution pour l'étude de projets publics dont la finalité affichée est le développement économique.

⁷⁷ Ce point sera illustré et discuté dans la section suivante, consacrée aux résultats méthodologiques de la recherche.

V.3 L'élaboration et la mise à l'épreuve de méthodologies

Esquisser, élaborer des méthodologies, les mettre à l'épreuve de cas concrets dans toute leur complexité était un objectif important de notre recherche. Nous ne récapitulerons pas dans le détail les résultats obtenus sur ce point, renvoyant le lecteur au corps du rapport. Rappelons seulement les deux grands types d'outils que nous avons construits et expérimentés.

La partie II présente une approche de cartographie des circuits de financement des projets et des négociations qui leur sont associées. Cette méthodologie est complémentaire de celles auxquelles nous avons travaillé ailleurs pour cartographier le processus de décision politico-administratif conduisant à l'autorisation des ouvrages. Les résultats que nous présentons nous semblent fructueux sur deux points. D'une part, les tâtonnements et mises à l'épreuve successives auxquels nous nous sommes livrés tout au long de la recherche conduisent à une formulation clarifiée des principes de cartographie retenus et à des solutions de mise en œuvre stabilisées – même si elles appellent certainement à être développées encore. D'autre part, elles ont livré des résultats intéressants sur les cas étudiés, par exemple pour bien cerner les causes et les lieux précis de défaillance de la régulation économique et environnementale dans le cas des routes forestières, ou encore en permettant de mettre en évidence le rôle majeur qu'a joué le circuit de financement dans les deux cas de barrages étudiés. Cet aspect de notre travail conduit à montrer que la partie financière du système de décision est essentielle alors que son rôle est très souvent minoré dans l'analyse des processus. Elle incite donc à aller plus systématiquement dans ce sens et propose des outils d'analyse pour le faire.

La partie III présente l'élaboration et l'utilisation d'outils d'analyse qui reposent sur l'établissement de matrices qui détaillent les coûts et les avantages de différentes décisions envisagées au cours d'une négociation et les imputent aux différentes parties concernées. Même si c'est encore sous des formes qui appellent à être améliorées, nous avons bien atteint sur ce plan l'objectif que nous étions fixé (voir partie I), à savoir trouver le moyen de construire le même type de matrice de gain qu'utilisent diverses théories de la négociation, mais sans recourir aux procédés de simplification qui empêchent ces théories jusqu'ici de fournir des méthodes pour l'étude spécifique de situations réelles complexes comme les conflits à l'interface environnement-aménagement, ou agriculture-environnement.

A propos des outils proposés dans cette IIIème partie, nous voudrions illustrer certaines conséquences méthodologiques du recadrage théorique résumé à la section précédente. Dans les études de cas sur les routes forestières et les barrages que nous avons réalisées en parallèle

avec la réflexion théorique proposée ici et donc avant que cette dernière soit aboutie, le lecteur aura pu remarquer un certain nombre de paradoxes ou de points d'achoppement dans l'utilisation des matrices de gain⁷⁸. Par exemple, en lisant les matrices de gain sur les routes forestières, on débouche sur un flottement du fait que le même protagoniste est présenté tantôt comme payeur, tantôt comme bénéficiaire, selon que le projet est plus ou moins rentable, mais sans que la situation de gestion soit structurellement différente. Les difficultés d'interprétation auxquelles on aboutit tiennent au fait que l'on a additionné des contributions au financement d'un projet public avec des avantages économiques qui pourraient en découler. Autant ce procédé se tient dans un cadre économique (le projet est considéré comme une investissement économique sur lequel on attend un retour économique), autant il est contestable dans une approche comptable analytique destinée à analyser un projet d'un point de vue de décision et de gestion publique. En effet, dans ce cas, la somme consacrée par l'agent x au financement du projet le concerne comme mandant ou comme participant de l'action publique, via la décision et la mise en œuvre de ce projet. Les éventuelles retombées économiques que le projet peut occasionner pour ce même agent le concernent cette fois en tant qu'agent économique. Additionner les deux chiffres ne se justifie que dans le cas particulier où l'on ne s'intéresse qu'à la dimension économique de son action et des résultats qu'elle entraîne. Dans tout autre cas, par exemple pour comprendre les stratégies et négociations liées à la mise en œuvre de projets qui obéissent au moins autant à des logiques administratives ou politiques qu'aux rationalités économiques qu'ils proclament, il n'est pas acceptable de mettre sur le même plan, en les additionnant, des flux financiers internes au fonctionnement de la machine de l'action publique avec d'autres qui sont des flux entre agents au sein du système économique.

Si nous devons re-utiliser le même type d'analyse, nous aurions soin – conformément au cadrage théorique auquel aboutit ici notre recherche - de ne pas agréger dans un même compte des flux de financement liés à la mise en œuvre une action publique et des flux économique générés par les conséquences de cette action.

Par cet exemple nous voulons souligner que beaucoup reste encore à faire, bien entendu, pour le développement des méthodes de comptabilité analytique, distribuée, des coûts et avantages (ou des gains et pertes) liés à une action publique.

⁷⁸ Elles sont particulièrement évidente dans la lecture des mémoires de recherche dans leur version première.

V.4 Une voie de recherche qui répond à des défis majeurs de la situation actuelle de l'environnement et des politiques publiques

Pour conclure cette discussion des résultats, nous n'allons cependant pas détailler encore les questions théoriques ou méthodologiques qu'ils suggèrent pour continuer dans la direction ouverte. Nous essaierons plutôt de montrer en quoi cette direction nous paraît essentielle au regard de la conjecture actuelle en matière d'environnement et plus généralement, de gestion publique. Repartons pour cela de la discussion (partie I) des propositions de Claude Henry pour l'utilisation des approches coûts-avantages comme support de négociation. Nous relevons à ce sujet (1) que l'orientation intégrative de ces approches était en effet bien adaptée pour un usage de soutien à la négociation et corrélativement (2) que l'explicitation active des enjeux distributifs des situations (c'est ce que nous proposons ici) pouvait être contre-productive dans un contexte d'appui à la négociation.

Dans la situation de la fin des années 80, les deux défis principaux étaient (1) d'encourager les expériences de gestion plus intégrée des territoires et des écosystèmes et (2) de critiquer au nom de l'intérêt collectif les projets les plus dommageables issus des « rouleaux compresseurs ». Une approche précise des enjeux distributifs n'est pas très pertinente dans un tel contexte.

Cependant, s'il est vrai que ces deux défis – nos études de cas le montrent – restent importants, la situation s'est compliquée, depuis la fin des années 80. Dans de nombreuses configurations, elle a évolué dans un sens qui répond d'ailleurs aux vœux émis par Claude Henry : une conception de projet qui prenne mieux en compte la dynamique et les enjeux propres des milieux naturels concernés, qui associe à la discussion les parties concernées pour éviter autant que possible des solutions qui réduisent de manière trop drastique la diversité des usages. Non seulement les exemples de terrain de telles évolutions se sont multipliés⁷⁹, mais elles en sont venues aussi à dominer le discours sur les pratiques d'aménagement : où que l'on se tourne il semble n'être question que de « mettre tout le monde autour de la table » pour « mettre en œuvre un développement durable » (donc qui concilie économie et écologie) qui repose sur une « gestion multifonctionnelle » des espaces et des milieux.

⁷⁹ Les études de cas réalisées par Yann Laurans (2000) sur la restauration de terrains acquis par le Conservatoire du Littoral fournissent des exemples particulièrement savoureux des processus par lesquels, au cours des années 90, les acteurs de ces terrains ont tenté une dernière fois d'ignorer ces orientations, pour être finalement conduits à les adopter.

Mais à côté de nombre de réalisations positives, cette évolution possède aussi des facettes plus problématique.

Au mieux elle débouche sur une complexité de montage et d'affichage qui rend l'analyse et l'évaluation de plus en plus difficiles. Au pire – mais c'est un pire dont les exemples abondent, si on se donne la peine de les chercher - les dispositifs organisationnels et financiers conçus pour ces actions, le discours qui les porte, font l'objet d'un détournement stratégique qui non seulement les vide de leur contenu, mais les subvertit pour en faire le véhicule même d'actions concrètes qui ne sont justifiables ni du point de vue de l'économie, ni du point de vue du financement, ni du point de vue de l'environnement. Dans l'attirail du génie, aux côtés des rouleaux compresseurs, les dernières années ont donné une place croissante au filet de camouflage, auquel sa multi-coloration et son maillage transparent (vu de près) confèrent des capacités admirables de verdoyance, de dissimulation et d'opacité (vu de plus loin). La critique de ces situations pose des défis nouveaux par rapport à celle des « rouleaux compresseurs » à la logique simpliste et mono-dimensionnelle.

En effet, imaginons un projet d'aménagement (1) promu au nom d'une combinaison d'objectifs divers, (2) qui implique plusieurs secteurs de politique publique, (3) dont le tour de table financier rassemble des communautés de contributeurs diverses géographiquement et statutairement, (4) qui s'inscrit dans le cadre de règles et de processus de décision en évolution si rapide que toute analyse de leurs conséquences sera obsolète avant de sortir de chez l'imprimeur. Comment s'assurer (1) que l'accumulation des justifications ne cache pas une faiblesse de la justification, (2) que la coalition des participations sectorielles ne se réalise pas dans des conditions qui entravent l'exercice par certains secteurs des responsabilités spécifiques qui sont les leurs, (3) que les contributions financières sont adéquates avec les fonctions et le fonctionnement réel du projet, (4) que les responsabilités, notamment administratives et politiques, prises dans le processus sont suffisamment lisibles pour permettre un contrôle démocratique ?

Ici, une analyse explicite, active, de la dimension distributive des projets et plus généralement de l'action des pouvoirs publics, devient indispensable. La voie de recherche sur laquelle nous essayons de progresser avec le présent rapport⁸⁰ se présente comme un début de réponse au défi croissant que pose un processus « d'illisibilisation » de l'action publique que nous voyons à l'œuvre sous de multiples formes. Elle nous paraît d'autant plus urgente que,

⁸⁰ Et avec d'autres travaux en cours.

dans un contexte de contraction des ressources financières des pouvoirs publics, les conséquences distributives des choix effectués en matière de diminution de la dépense publique ne peuvent pas (ou du moins ne devraient pas) être seulement l'objet de discussions interstitielles, mais d'analyses de plus en plus construites, étayées, précises.

BIBLIOGRAPHIE

- Barouch, G. et J. Theys, Eds. (1987). L'environnement dans l'analyse et la négociation des projets, Cahiers du GERMES, numéro 12.
- Bouni, C., Y. Laurans et A. Cattan (1998). Projet d'aménagement de Chambonchard : analyse économique du programme de développement lié à la fonction touristique du barrage -. Paris, WWF France/Comité Loire vivante-AScAp.
- Bouni, C., Y. Laurans, X. Poux, I. Dubien et A. Cattan (1996). Évaluation des retombées économiques des lacs de Champagne. Paris, IIBRBS - AScAp.
- Busca, D. et D. Salles (2002). Agriculture et environnement - la mise en oeuvre négociée de dispositifs agri-environnementaux. Paris, Toulouse, CERTOP (CNRS) - Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (Programme CDE): 107 p.
- Dubien, I., A. Jacq et Y. Laurans (2001). La requalification de projets de lignes EDF contestés et initiés dans les années 80 : quelle évaluation en tant que résultat de négociation ?, AScA - EDF - Ministère de l'Environnement (Programme " Concertation, Décision et Environnement)p.
- Dupont, C. (1994). La négociation - conduite, théorie, applications. Paris, Dalloz.
- Emerit, A. (2001). Etude des processus de décision collective de choix d'implantation de barrages-réservoirs - exemples de l'alimentation en eau potable du bassin de rennais et du projet de barrage sur la Trézence (Charente-Maritime). DEA Economie de l'environnement et des ressources naturelles. Paris, ENGREF: 102 p.
- FRAISSE, H. (1989). Manuel de l'Ingénieur d'Affaire. Paris, Dunod.
- Guével, J. (1999). L'arrivée du loup et du lynx dans le massif des Ecrins - analyse des conséquences pour l'élevage ovin. DEA Economie de l'Environnement et des Ressources Naturelles. Paris, ENGREF: 43 p.
- Henry, C. (1984). "La microéconomie comme langage et enjeu de négociations." Revue économique **35**(1): 177-197.
- Henry, C. (1986). Affrontement ou connivence - la nature, l'ingénieur, le contribuable. Paris, Ecole Polytechnique, Laboratoire d'Econométrie, 1 rue Descartes, 75230 Paris Cedex 05: 201 p.
- Lascoumes, P. et J. P. Le Bourhis (1996). Gérer le long terme par l'action procédurale - les dispositifs de planification territoriale entre modèle technico-administratif et modèle décisionniste. L'environnement au XXIème siècle - démocratie et politique à long terme (volume III). J. Theys, Cahier du GERMES, numéro 17: pp.595-604.

Laurans, Y. (2000). Analyse des négociations du Conservatoire du Littoral dans les opérations de récréation de sites naturels - place et usage des arguments économiques. Paris, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement: 83 p.

Laurans, Y., I. Dubien et L. Mermet (2001). "L'implantation des incinérateurs d'ordures ménagères : dimensions négociées d'un processus de décision complexe." Responsabilité & Environnementpp.(Numéro 24,): 24-38.

Lax, D. A. et J. K. Sebenius (1986). The manager as negotiator. New York, The Free Press.

Lax, D. A. et J. K. Sebenius (2002). "Dealcrafting : the substance of three-dimensional negotiations." Negotiation journal **18**(1): 5-28.

Mermet, L. (1998). L'analyse stratégique de la gestion environnementale - illustrée par les tribulations d'un noyau de population relictuel d'ours bruns (*Ursus Arctos*) dans les Pyrénées Occidentales Françaises. Document de travail interne RGTE: 427 p.

Mermet, L. (1998). Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes - l'exemple d'un conflit d'environnement;. La négociation - situations et problématiques. G. O. Faure, L. Mermet, H. Touzard and C. Dupont. Paris, Nathan.

Mermet, L. (2001). "L'Institution Patrimoniale du Haut-Béarn : gestion intégrée de l'environnement ou réaction anti-environnementale ?" Responsabilité et Environnement(Numéro 21).

Mermet, L. (2002). "Homme ou vie sauvage? Société locale ou bureaucratie centrale? Faux dilemmes et vrais rapports de force." Responsabilité & Environnement(28): 13-20.

Mermet, L., A. Cattan, B. Desaignes et X. Poux (1990). Les besoins en eau à usage agricole. Paris, ASca - Secrétariat d'Etat chargé de l'Environnement: 119 p.

Narcy, J.-B. et L. Mermet (2003). "Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau." Natures, Sciences, Sociétés **11**(2): 135-145.

Ostrom, E., R. Gardner et J. Walker (1993). Rules, games and common-pool resources. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

Raiffa, H. (1982). The Art and Science of Negotiation - How to resolve conflicts and get the best out of bargaining, Belknap - Harvard University Press.

Rouyère, M. (1997). Les transferts liés à la gestion des espaces inondables - le cas de la vallée de l'Oise. DEA Economie de l'Environnement et des Ressources Naturelles. Paris, ENGREF: 83 p.

Rowell, A. (1996). Green backlash - global subversion of the environmental movement. Londres, Routledge.

Roy, B. (1985). Méthodologie Multicritère d'aide à la décision, Economica (Paris).

Schelling, T. C. (1980). The strategy of conflict, Harvard University Press.

