

SCORE

*Conseil, Recherche et Formation
en Ressources Humaines et Naturelles*

GROUPE DE PROSPECTIVE

M.E.R.

SECRETARIAT D'ETAT A
L'ENVIRONNEMENT

ELABORATION D'UNE METHODE D'EVALUATION ECONOMIQUE
DES CONSEQUENCES SUR L'ENVIRONNEMENT
DES GRANDS PROJETS D'AMENAGEMENT

(II)

L'ENVIRONNEMENT FACE AUX EVALUATIONS
"COUT-AVANTAGE" DE PROJETS :
UN MANUEL PRATIQUE

Laurent MERMET
Alain GRANDJEAN
Août 1983

S O M M A I R E

INTRODUCTION

I - L'EVALUATION COUT-AVANTAGE : AUTOUR D'UN PRINCIPE SIMPLE, UNE DISCUSSION POSSIBLE A PLUSIEURS NIVEAUX

Le schéma coût-avantage

Le but et le principe de la méthode assignent des limites à l'utilisation de ses résultats

Les résultats chiffrés de l'évaluation d'un projet sont toujours ouverts à la discussion

II - RECONNAITRE LES ARGUMENTS PARTIAUX, SOUS LE CHIFFRAGE ECONOMIQUE, POUR LES METTRE EN DISCUSSION

1) Mettre l'évaluation économique à sa place dans le processus de décision : bloquer le stratagème, expliciter questions et critères

- a) Délimitation stratégique des projets
- b) Absence de variante
- c) la "variante-repoussoir"
- d) Faire "porter le chapeau" à l'environnement

2) Mettre en discussion les éléments du bilan

- a) Introduction d'avantages contestables
- b) Non-prise en compte de certaines retombées négatives ou de certains coûts "cachés"
- c) Discrimination sur les effets secondaires
- d) La sous-estimation des coûts
- e) La sur-estimation des avantages

3) Nouer le dialogue sur le fond : l'économie et l'écologie

- a) Du financier à l'économique
- b) La "bonne gestion" des ressources naturelles
- c) L'équité sociale du projet

CONCLUSION

INTRODUCTION

Devant faire l'objet d'une décision ou d'un financement publics, de nombreux projets d'aménagement sont accompagnés d'une évaluation "coût-avantage". Celle-ci est une étude qui propose, sur le plan économique, un bilan à partir d'arguments pour et contre le projet, pour éclairer les arbitrages.

Depuis quelques années cependant, un certain nombre de chercheurs ont mis en évidence le fait que de telles méthodes d'évaluation ne permettent pas de prendre en compte de façon satisfaisante les retombées sur l'environnement d'un projet. (1)

Parallèlement, sur le terrain, les responsables de l'environnement sont régulièrement confrontés à la difficulté de faire prendre en compte les problèmes de milieu naturel : à leurs préoccupations, on oppose le verdict de l'étude "coût-avantage", l'argument de la rentabilité économique. Leurs difficultés sont aggravées par l'ésotérisme de ces jugements, auxquels ils ne savent que répondre.

C'est qu'en effet les évaluations coût-avantage des projets publics sont des outils à double tranchant. D'un côté elles peuvent permettre d'éclairer des arbitrages publics difficiles. De l'autre, des acteurs puissants les utilisent régulièrement comme "argument massue" pour imposer des projets particulièrement profitables pour eux et couper court au débat public. Ces coups de force dans le processus de décision sont facilités par la croyance fort répandue que ces études sont "indiscutables". D'où la formule "*Une étude économique a montré...*"^x(2) tirerait-elle donc ce pouvoir magique ? Il y a d'abord le label "scientifique" -donc l'inafaillibilité mythique dont jouit la science économique. Il y a ensuite le fait que les rapports d'étude semblent incompréhensibles au commun des mortels. Comment les défenseurs de l'environnement pourraient-ils, finalement, discuter ce qu'ils ne sauraient comprendre avec des interlocuteurs qui auraient toujours raison ?

Or, depuis quelques années, un certain nombre d'études approfondies ont été réalisées sur le processus de décision en matière d'aménagement, sur la place des études économiques et de l'environnement dans ce processus.^{xx}

(2) (3) (4) (5). Ces études montrent, entre autres, que :

- d'une part aucune approche coût-avantage, aussi soigneuse et rigoureuse soit-elle, ne mène à des résultats indiscutables ;
- d'autre part, les études économiques, souvent volontairement ésotériques, sont effectivement difficiles à comprendre entièrement, mais que, cependant, des points essentiels sont faciles à aborder et à discuter même pour un profane.

Les deux conceptions extrêmes de l'étude économique -décision objective et rationnelle dictée par la science, ou arme imparable d'un acteur savant mais de mauvaise foi- sont donc à remettre en cause.

Il apparaît que l'étude économique a aussi ses vertus : au coeur de la négociation, elle peut être un support de discussion, un élément de clarification. Si elle est utilisée de cette manière *x*, elle peut obliger sans cesse à préciser les éléments du pour et du contre, aussi bien qualitativement que quantitativement.

En introduisant les données économiques détaillées dans le débat, elle peut aussi amener les acteurs de l'environnement à élargir le spectre de leurs préoccupations, à relier celles-ci aux autres problèmes de la société. Réciproquement, la tentative des entrepreneurs et économistes d'intégrer les données d'environnement dans le calcul économique leur fait découvrir des aspects de l'aménagement qui leur échappent bien souvent.

Ces possibilités d'analyse détaillée des données, de synthèse, de sensibilisation réciproque des parties, l'étude économique ne les possède que si elle est l'objet -et le moyen- d'un débat. Pour cela, il faut la discuter, et souvent même, imposer cette rediscussion.

L'objet de ce document est d'aider les acteurs concernés par un aménagement à transformer l'utilisation de l'étude économique dans le processus de décision qui les concerne. Il commence par exposer les principes de base de l'évaluation coût-avantage et par montrer comment on peut se guider sur ces principes pour ouvrir la discussion des résultats d'évaluation.

Dans une seconde partie, il explique avec plus de détails et sur la base d'exemples comment dissiper le double écran de fumée -infaillibilité, ésotérisme- qui transforme l'étude économique en rempart tactique.

Dans une troisième partie, il indique des bases sur lesquelles il est possible, à partir de l'étude économique entre autres, d'entamer un débat public plus résolutoire sur l'économie, l'environnement et l'équité des grands projets.

x Ce qui est rarement le cas à l'heure actuelle

I - L'ÉVALUATION COUT-AVANTAGE : AUTOUR D'UN PRINCIPE SIMPLE, UNE DISCUSSION POSSIBLE A PLUSIEURS NIVEAUX

Pour aborder l'étude coût-avantage et sa discussion, il faut bien distinguer trois niveaux :

- le but général de ces études, qui est de comparer les avantages et inconvénients d'un projet public, de les "mettre dans la balance" :
 - . pour déterminer si le projet doit être réalisé ou non,
 - . pour choisir entre plusieurs projets concurrents ou plusieurs alternatives.

- le principe de la méthode "coût-avantage". Pour rendre comparables entre elles des variables très différentes, on ramène autant que possible les avantages et inconvénients sur le plan économique, en tentant de les exprimer en francs. C'est par un calcul financier, à partir de ces valeurs, que l'on pèse le pour et le contre.

- les détails techniques des méthodes d'évaluation. Pour réaliser ce chiffrage des arguments, dans leur détail et leur complexité, et pour dresser ce bilan, il existe plusieurs méthodologies de type coût-avantage. Chacune se présente comme une recette très détaillée que doit appliquer l'organisme qui fait l'étude. Ainsi, les projets E.D.F. sont-ils classés à la suite d'un calcul coût-avantage dont les modalités compliquées et précises remplissent les quelques cinquante pages de la "Note Bleue".

Pour lire et critiquer une étude coût-avantage, sans se noyer dans les détails, sans se laisser impressionner par le jargon, ce qui importe le plus est de bien garder à l'esprit le principe de l'évaluation, qui est très simple.

Le schéma "coût-avantage"

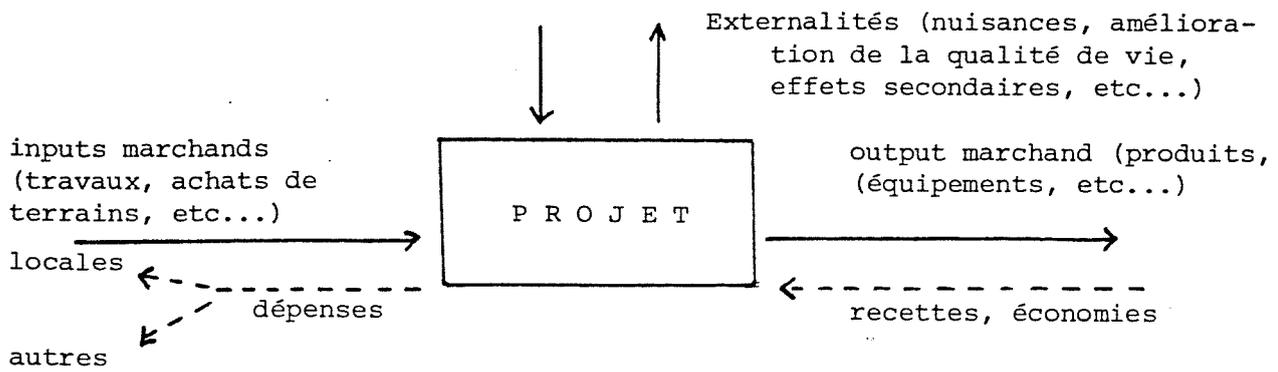
Les diverses méthodes du type coût-avantage sont toutes fondées sur la même formule :

1) On commence par faire le bilan économique associé au but essentiel de l'opération (ex : construire un barrage pour produire de l'électricité). Les coûts sont constitués en gros par les dépenses d'investissement et de fonctionnement "actualisées", (ex : les travaux et l'acquisition du terrain pour le barrage). Les avantages sont évalués par les recettes si il y en a (ex : vente de l'électricité produite) et par des économies que permet l'aménagement (ex : diminution des accidents pour une autoroute).

2) On essaie ensuite d'évaluer et d'intégrer les externalités, c'est-à-dire les effets du projet qui sont moins directement liés à son but initial : impacts sur l'environnement, risques, amélioration qualitative des conditions de travail ou de vie, etc...

3) On fait l'addition. Selon les méthodes, la variable économique calculée est un taux de rentabilité interne, une économie à la marge, une marge brute, un "coefficient de valeur", etc... En tout cas, c'est ce chiffre qui constitue la conclusion de l'étude économique et se trouve au centre de la discussion.

Cette formule "coût-avantage" peut être représentée par le schéma 1 :



Le Schéma "coût-avantage"

Schéma 1

traits continus : flux matériels
traits pointillés : flux financiers

Ce schéma doit être le véritable fil conducteur de la réflexion autour de l'évaluation d'un projet et lui permettre d'avancer aux deux niveaux suivants.

Le but et le principe de la méthode assignent des limites à l'utilisation de ses résultats

On peut discuter la possibilité de juger si un projet est d'intérêt général en pesant le pour et le contre, d'une façon neutre et objective, dans une sorte de vide sociologique. Ce n'est pas seulement entre le pour et le contre que se font les arbitrages, mais entre des groupes et des intérêts qui ne sont ni neutres, ni "objectifs".

En effet, l'étude coût-avantage regroupe les avantages ressentis par les uns et les désavantages subis par les autres. En théorie, elle doit d'ailleurs

prévoir des compensations, c'est-à-dire des transferts d'avantages de ceux qui bénéficient du projet à ceux qui en pâtissent. En pratique, cela n'est presque jamais réalisé. C'est là, d'ailleurs, un point à discuter pour évaluer et critiquer une évaluation donnée.

Est-il possible, également, d'évaluer un projet important sans examiner en même temps la politique dont ce projet est un maillon ? Quand un projet correspond à une politique nationale, c'est de celle-ci qu'il tire en partie son intérêt général, y compris économique ; et cet intérêt n'est pas évalué par une mythique économie, mathématique et désincarnée, mais par des institutions qui font des choix... donc des choix dont on peut discuter.

Le principe coût-avantage -ramené à des valeurs en francs pour pouvoir comparer- est réducteur.

Dans quelle mesure la théorie économique, donc l'unité monétaire, permet-elle de rendre compte d'avantages et de désavantages "non-marchands" comme les problèmes d'environnement ?

On trouvera dans d'autres textes * (1) (2) une discussion très complète de ces problèmes de fond. Ce que nous voulons montrer par ces quelques indications, c'est que dans la décision de chaque projet particulier, l'évaluation coût-avantage doit être remise à sa place. Avec ses possibilités et ses limites, elle n'est qu'un élément du débat public et ne saurait le remplacer. Le chiffre qui la résume (la rentabilité du projet) ne doit pas et ne peut pas être considéré comme l'indicateur absolu de l'intérêt public. Toute utilisation de cette nature est tactique et doit être envisagée comme telle...

Les résultats chiffrés de l'évaluation d'un projet sont toujours ouverts à la discussion

En même temps que l'on resitue le bilan "coût-avantage" dans le processus de décision, il convient de vérifier et de discuter les chiffres du bilan eux-mêmes.

Si l'on reprend le schéma de la page 4, on voit bien que des divergences sur la valeur du bilan peuvent légitimement exister entre les interlocuteurs :

- s'ils ont des appréciations qualitatives différentes des postes, c'est-à-dire de ce qui doit être pris en compte ou non ;
- s'ils ont des appréciations quantitatives différentes des flux, c'est-à-dire sur le chiffrage de tel coût ou de tel avantage.

Or, si un projet est l'objet d'un débat public, c'est bien que de telles différences existent.

Les chiffres résultant de l'étude économique sont donc discutables :

- dans un sens négatif, c'est-à-dire qu'ils ont pu être biaisés, volontairement ou non ;

- dans un sens positif, c'est-à-dire qu'ils peuvent être la base d'une discussion. Celle-ci peut ouvrir les protecteurs de la nature aux problèmes économiques et les économistes aux problèmes d'environnement.

La partie suivante du texte a pour but de montrer comment il est possible pratiquement de repérer certains des points discutables pour ouvrir ce débat.

II - RECONNAITRE LES ARGUMENTS PARTIAUX, SOUS LE CHIFFRAGE ECONOMIQUE, POUR LES METTRE EN DISCUSSION

Le schéma que nous avons donné ne doit pas faire illusion : si le principe de l'évaluation est simple, les méthodes et les rapports d'évaluation sont très compliqués. Nous pensons cependant qu'il est possible aux interlocuteurs des aménageurs de maîtriser cette complexité. Pourquoi ?

Pour faire une étude économique, un organisme analyse les tenants et aboutissants d'un projet. Il traduit ensuite cette analyse en langage économique et, en particulier, en chiffres. Une étude économique de projet de la Direction des Routes, par exemple, c'est l'exposé de la position et de l'argumentation de ce service, exprimé en chiffres et en calculs.

Or, chacun sait que les débats touchant à l'environnement sont complexes. Mais chacun des protagonistes a appris à évoluer plus ou moins dans le labyrinthe des argumentaires de l'autre. Pour reprendre notre exemple, les services de l'Environnement ne sont pas pris au dépourvu par l'argumentation de la Direction des Routes.

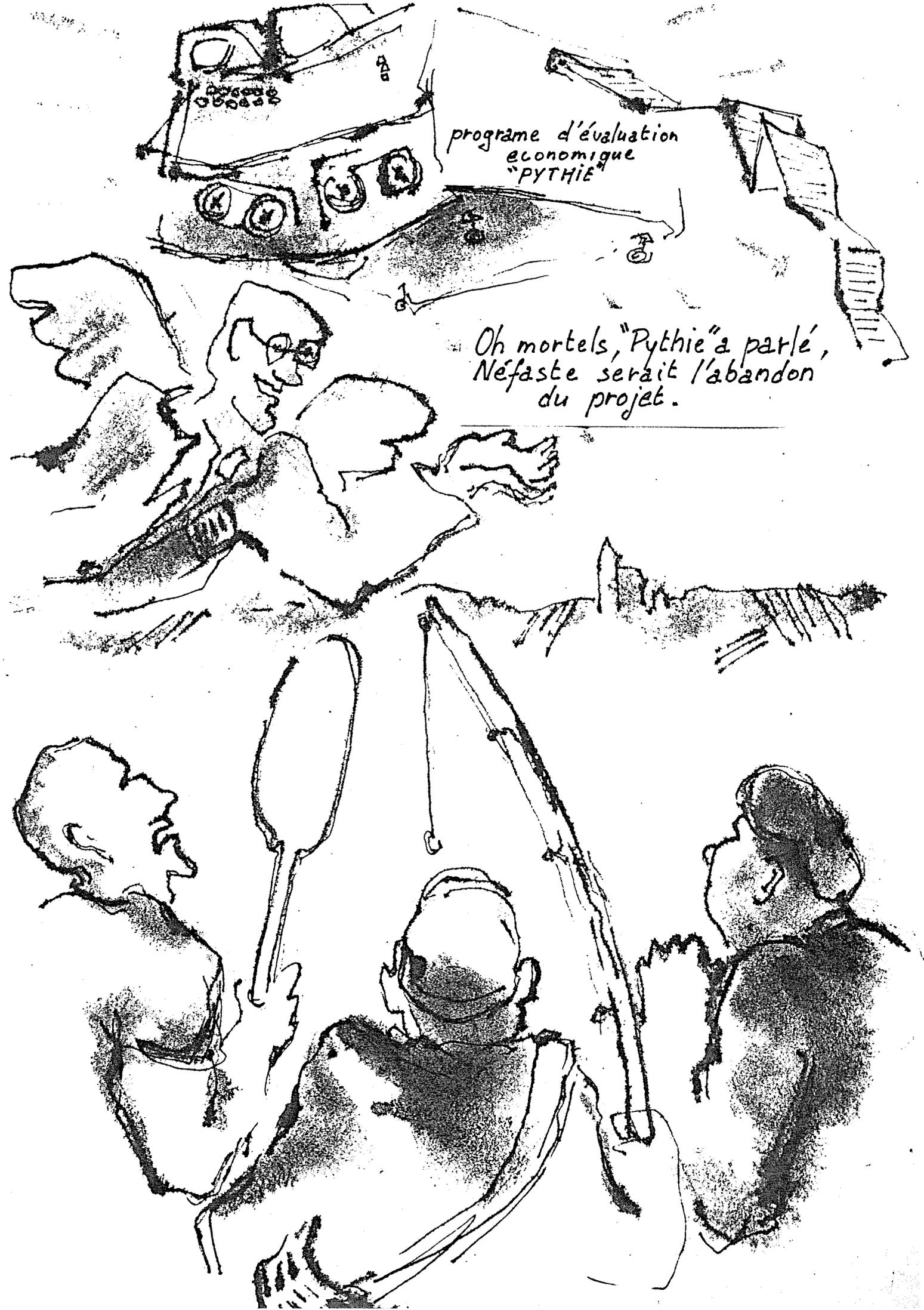
La seule difficulté qui soit particulière à l'étude économique c'est qu'elle constitue un argumentaire chiffré, au double sens du terme :

- exprimé en langage mathématique donc posant des problèmes de lecture à de nombreux citoyens,
- codé, rendu méconnaissable de façon à rendre apparemment inaccessible des éléments essentiels du débat public.

Pour ouvrir la discussion sur la base d'une étude économique^x, il nous semble donc bon de séparer la complexité du débat sur le projet des difficultés propres qu'y ajoute l'étude économique et, pour ce faire :

- de bien centrer la discussion sur le bilan concret, écologique et économique, du projet et non sur le chiffrage.

^x le fait d'ouvrir cette discussion est déjà un enjeu de négociation. Les responsables de l'Environnement ne sont pas conviés à le faire, en général. Il faut donc, si possible, imposer cette discussion. A ce moment-là se situe un choix important : faut-il discuter les détails et risquer de faire comme si on était d'accord sur l'ensemble, ou discuter l'ensemble, risquant d'être exclu de la décision, y compris des aménagements de détail. Un problème de stratégie à résoudre cas par cas !



programme d'évaluation
économique
"PYTHIE"

Oh mortels, "Pythie" a parlé,
Néfastes serait l'abandon
du projet.

- de clarifier peu à peu, au cours du débat, les problèmes de chiffrage :

. en exigeant des auteurs de l'étude toutes les précisions nécessaires. Ce qui est à préciser n'apparaît d'ailleurs que très progressivement dans le débat.

. en ayant recours, sur les points obscurs à l'assistance de quelqu'un qui "parle le langage de l'économie".

La discussion de l'étude économique se déroule alors sur trois plans ; elle doit répondre à trois questions de base :

- le problème de bilan est-il bien posé ?
- les éléments matériels du bilan (travaux, impacts, avantages, ...) sont-ils pris en compte correctement ?
- le chiffrage est-il valable ?

Dans la suite, nous précisons chacune de ces questions.

Il en résulte une sorte de "check-list". Celle-ci doit aider à localiser et à reconnaître les points contestables que peut comporter l'étude économique d'un projet donné. Chacun de ces points est une porte ouverte à la discussion.

Il importe cependant de ne pas laisser la discussion s'égarer de détail en détail. Au contraire, chaque point qui prête à discussion devrait être restitué dans un schéma synthétique de l'évaluation "coût-avantage" en discussion. Celui-ci, s'inspirant du schéma coût-avantage de la page 4, et l'adaptant au cas particulier à traiter, est le véritable fil conducteur de la discussion.

Dans la suite de ce chapitre, nous avons séparé en deux catégories les points discutables sur les études d'évaluation :

- la première concerne la manière dont est posé le problème économique et la place de l'évaluation dans le processus de décision ;
- la seconde regroupe tous les stratagèmes ou les erreurs qui peuvent influencer le chiffrage de l'évaluation elle-même.

1) Mettre l'évaluation économique à sa place dans le processus de décision : bloquer le stratagème, expliciter questions et critères

On aura compris que l'étude économique n'exprime pas des impératifs absolus, qui existeraient dans un "monde de l'Economie" en dehors des autres arguments pour ou contre un projet. Elle se limite à répondre à certaines questions qu'on lui a posées au départ. Mais ces questions n'apparaissent pas clairement dans l'étude, en général.

Pour faire en sorte que l'étude économique améliore le dialogue, il faut :

- expliciter les questions auxquelles elle répond (avant de vérifier si elle y répond bien),
- clarifier les intentions stratégiques de ses auteurs pour pouvoir les remplacer par des objectifs d'arbitrage.

Ces deux points sont liés : c'est souvent par des questions "orientées", qui ne sont pas toujours faciles à détecter, que les études sont biaisées pour servir d'armes stratégiques.

La suite de ce paragraphe montre des exemples de "ruses" de ce type.

Avant d'entamer cette "check-list" de stratagèmes, il nous faut encore préciser que, sur le plan technique, les questions auxquelles répondent les calculs "coût-avantage" sont fort variables. Par exemple :

- le calcul économique doit montrer si la construction d'un barrage hydro-électrique est ou non justifiée ;
- il doit permettre de comparer deux variantes d'un itinéraire auto-routier ;
- il peut servir à essayer de prouver qu'un projet d'aménagement agricole est "rentable" pour les agriculteurs, et donc de justifier l'entreprise sur le plan politique.

Cette précision apportée, passons aux stratagèmes.

a) Délimitation stratégique des projets

Une des possibilités est de présenter les projets comme un tout.

En Angleterre, par exemple, un projet d'aménagement hydraulique agricole diffus comportait de nombreux sous-projets plus ou moins indépendants. On a cependant calculé sa rentabilité globale seulement, essayant par là d'imposer comme "sous-projets" des aménagements aux impacts importants et injustifiés économiquement. (6)

On connaît, à l'inverse, le procédé du "saucissonnage". Ainsi, l'étude d'impact d'un barrage hydro-électrique se présente sans ligne à Haute-Tension. Le procédé est encore plus efficace si, une fois que l'aménagement "rentable" est réalisé, il ouvre la voie à un autre, particulièrement nuisant en le rendant "indispensable", comme A. GRANDJEAN l'a constaté deux fois au sujet d'ouvrages hydro-électriques. (7)

b) Absence de variante

En Irlande, une étude économique -par ailleurs très poussée- compare l'état après aménagement au néant. Ainsi, l'élevage extensif actuel sur ce territoire est considéré comme nul, ce qui n'est pas le cas en réalité. (3)

L'absence de variante peut servir à essayer d'imposer un projet ambitieux en évacuant une possibilité d'aménagements moins chère, plus modeste, meilleure pour l'environnement. Cette dernière peut pourtant être plus rentable (puisque moins chère), ce que masque l'étude sans variante. Le faux raisonnement qui justifie celle-ci est en deux étapes. L'aménageur définit d'abord le projet qui traite le plus à fond le problème technique, puis évalue économiquement cette solution. Implicitement, cette façon de faire donne priorité à un objectif technique particulier, et rend impossible une prise en compte convenable, à la fois de ce qui est préférable sur le plan économique *, et des problèmes d'environnement.

Quand des opposants, conscients de ce biais, exigent l'analyse d'une variante, on peut avoir recours au stratagème suivant.

c) La "variante-repoussoir"

Imaginons qu'un enfant insiste auprès de ses parents pour qu'ils résolvent autrement qu'ils ne veulent le faire un problème familial. Si les parents ne veulent pas changer d'idée, ils démontrent à l'enfant que ce qu'il suggère est impossible.

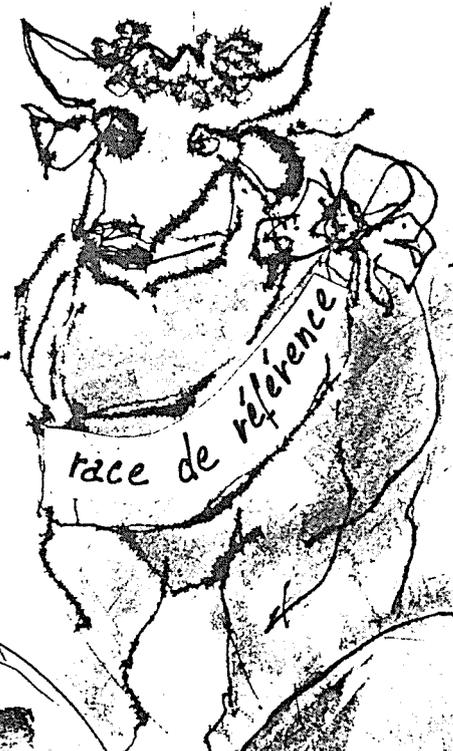
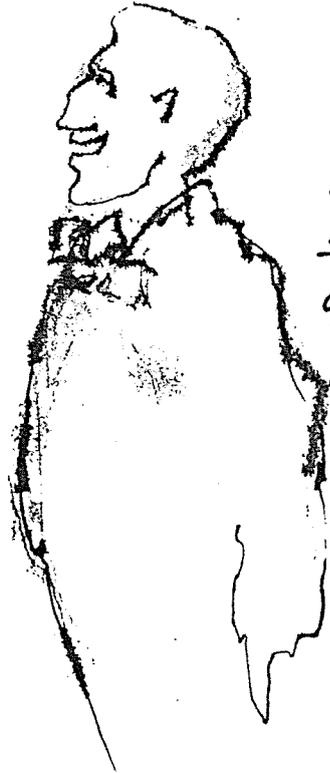
Les organismes, publics ou privés, ne réagissent pas autrement.

Dans une partie particulièrement fragile de la Sologne, le Ministère de l'Environnement (M.E.) suggère que l'on fasse passer l'autoroute, le long de la voie ferrée, sur une dizaine de kilomètres. Sans se faire prier, le Ministère de l'Équipement étudie une variante dans laquelle la voie ferrée est longée d'une ville à l'autre, banlieux comprises, sur une quarantaine de kilomètres. Il découvre que celle-ci n'est pas rentable et informe le M.E. qu'on ne peut, économiquement, envisager de longer la voie ferrée. (8)

* puisque l'aménagement le plus "rentable" peut très bien être ainsi écarté.

il serait utile de rechercher d'autres races plus adaptées à la valorisation du milieu sensible.

l'étude des races que nous avons sélectionnées dans ce but montrent qu'il n'y a pas d'alternative sérieuse



parc expérimental

Alain GRANDJEAN x (5) montre bien le "tour de passe-passe" sur lequel repose la "variante-bidon". Le M.E. essaie d'imposer une préoccupation : sauvegarder un secteur fragile. Il propose une solution possible. Même si cette solution était à écarter, il n'y a pas de raison d'en conclure qu'il faut abandonner la préoccupation d'environnement.

La "variante-bidon" est doublement truquée :

- parce que la variante étudiée peut être délibérément sabotée,
- parce que le fait d'écarter une variante ne légitime pas le fait d'écarter l'objectif ou les intérêts qu'elle essayait de prendre en compte.

Pour reprendre notre analogie familiale, si l'enfant insiste, les parents essaieront sans succès puis diront : "Tu vois, j'ai essayé et ça ne marche pas !". Au lieu d'en conclure qu'il ne faut pas tenir compte des soucis de l'enfant, on peut tout aussi logiquement en conclure que les parents devraient essayer encore ou mieux.

Est-il inimaginable que les organismes d'aménagement deviennent plus efficaces sur le plan de l'environnement ?

d) Faire "porter le chapeau" à l'environnement

Non seulement les préoccupations d'environnement sont souvent tournées par les promoteurs de projets de façon tactique, mais en plus elles servent souvent de bouc émissaire : on les rend responsable des limites de projets d'un intérêt économique douteux. Cette manoeuvre, si fréquente qu'elle paraît naturelle, se déroule comme ceci :

1er acte : on intègre dans l'étude coût-avantage tous les paramètres, sauf les contraintes d'environnement. On calcule un taux de rentabilité.

2ème acte : on montre que, si l'on prenait l'environnement en compte, ce taux deviendrait négatif.

3ème acte : on en conclut que les contraintes d'environnement sont inacceptables ou bien, si elles sont imposées, qu'elles sont responsables de la non-rentabilité du projet.

Ce raisonnement est un pur artifice tactique. En effet, si l'on avait fait le calcul de départ en tenant compte de tout sauf des dédommagements fonciers, ceux-ci seraient alors responsables de la non-rentabilité. De même, si on avait tout pris en compte sauf les impôts, au premier acte, la conclusion logique serait que ce sont les contraintes fiscales qui coulent le projet, ou qu'il faut leur passer outre.

Dans une addition, tous les chiffres ont le même poids, y compris le dernier. L'environnement n'a pas, a priori, une place à part dans le bilan coût-avantage, sauf si on le met de côté tactiquement, pour mieux lui faire porter le chapeau.

Par ailleurs, si des contraintes d'environnement normales * suffisent à faire basculer le bilan du projet, c'est que celui-ci était déjà à la limite de la rentabilité, c'est-à-dire discutable en soi, indépendamment même des problèmes d'environnement.

* c'est-à-dire en dehors des situations vraiment exceptionnelles

2) Mettre en discussion les éléments du bilan

Reprenons le schéma coût-avantage de la page 4.

Pour se mettre d'accord sur le bilan, il faut discuter :

- les parts de coût et d'avantage à prendre en compte,
- l'évaluation quantitative de chaque poste.

Les études économiques que nous avons étudiées se sont montrées largement discutables sur ces deux plans. Nous pouvons donc continuer notre "check-list" des stratagèmes à déjouer. Le fil conducteur reste simple : pour manipuler un bilan à l'avantage du projet, il y a quatre solutions :

- ajouter des avantages contestables,
- ignorer des coûts ou des désavantages,
- estimer des avantages,
- sous-estimer des coûts ou désavantages.

Mais le langage économique est abstrus, les problèmes d'aménagement complexes, et grande l'ingéniosité des promoteurs de projets. C'est pourquoi il faut rester vigilant pour reconnaître, sous des formes multiples, ces ruses élémentaires.

a) Introduction d'avantages contestables

L'étude économique d'un projet autoroutier prend en compte les avantages que l'autoroute apporte à l'automobiliste : moindre usure du véhicule, moindre consommation, gain de temps, sécurité accrue. A ces avantages tangibles, et donc plus ou moins chiffrables, l'étude ajoute un "malus d'inconfort" : cette notion suppose qu'il est moins agréable de conduire sur une route normale que sur une autoroute, et que cette différence d'agrément "vaut" quatre centimes par kilomètre. Cette somme importante est ajoutée à celle que représentent les avantages pratiques. C'est le fait d'ajouter cette somme très discutable -même si son calcul a consommé d'importants budgets d'étude- qui rend positif le bilan économique du projet d'autoroute : un procédé fort contestable. (8)

En règle générale, chaque fois qu'un avantage lié à un projet est discutable sur le plan qualitatif, le point correspondant du bilan économique est discutable.

*Voici un autre exemple d'avantages discutables, emprunté à un examen critique d'un programme de drainage en Irlande *. La question de fond discutée ici est de savoir si l'intensification de l'élevage laitier qui est visé par le projet est réellement intéressante sur le plan économique, notamment pour les agriculteurs. Cette question se traduit, en langage économique, par les critiques suivantes au bilan du projet :*

"Les diverses analyses intègrent l'hypothèse (cf. Annexe I) que la "marge brute unitaire des bovins laitiers doit augmenter (en termes "réels) de 1 à 2 % par an (sur toute la période du projet -il faut "rappeler qu'une croissance de 2 % cumulée sur 50 ans conduit à une "multiplication de la valeur de départ par 2,69-). Trois possibili- "tés (1) s'offrent pour justifier cet accroissement important :

" - le rendement laitier augmente plus vite que les charges.
 "Cela est envisageable, mais qui finance cette amélioration ?
 " - les charges n'augmentent pas au même rythme que le revenu "brut, mais dans le contexte inflationniste actuel, l'intensification "semble accroître fortement les charges ;
 " - les auteurs des études ont peut-être misé sur une augmenta- "tion relative de la valeur du lait, hypothèse à vérifier dans la "réalité."

"(1) Puisque Marge Brute = (Production x Prix de vente) - Charges "variables."

Il résulte de ces constatations que la croissance de 1-2 % prévue, et de laquelle dépendent les "avantages" est sans doute trop optimiste .

b) Non-prise en compte de certaines retombées négatives ou de certains coûts "cachés"

La discussion sur les impacts des projets peut être répercutée sur leurs études économiques.

La rivière Trent, en Angleterre, est une attraction touristique pour les milliers de bateaux qui la parcourent chaque année. Un projet de drainage se traduit par une baisse du niveau de l'eau, d'environ un mètre cinquante. Il en résulterait que, de leur bateau, les touristes ne verraient plus le paysage, mais seulement la digue, à quelques mètres : une vision qui évoque celle d'un talus de chemin de fer. Il y a là un impact dont la dimension économique est incontestable.

Dans cette situation, la première chose à faire est d'imposer que ce poste soit intégré, comme un coût, à l'étude coût-avantage. La seconde est ensuite de chiffrer ce coût : nous verrons plus loin (p.) comment on peut s'y prendre. (6)

Cette prise en compte des impacts dans le bilan est parfois délicate sur le plan technique, et sur le plan politique.

Il est très probable, intuitivement et selon l'expérience pratique existante, que des aménagements hydrauliques agricoles des marais littoraux :

- nuisent à la conchyliculture en perturbant la salinité des eaux et en provoquant des pollutions,
- diminuent la production des pêcheries en restreignant les apports de biomasse pour les eaux de marais.

Mais il est bien plus difficile de prouver scientifiquement ces faits,



l'aménagement hydraulique prévu permettra une augmentation significative et régulière du nombre d'UGB à l'hectare .

d'établir leur ordre de grandeur. Or, pour les promoteurs de projets, tant que la nuisance n'est pas prouvée, il n'y a pas lieu d'en tenir compte. Pour les défenseurs de l'environnement, tant que l'inocuité n'est pas prouvée, il faut en tenir compte.

Pour intégrer ces impacts dans l'étude économique, il est indispensable de faire avancer la connaissance technique d'une part, et le débat sur les responsabilités en matière de qualité des eaux d'autre part. Dans cet exemple, en exigeant une prise en compte précise et quantifiée de ces éléments dans une étude économique, on fait avancer la résolution pratique du problème. Ceci est d'autant plus vrai dans notre exemple que l'impact du drainage sur les activités littorales se situe effectivement sur un plan économique : en matière d'aquaculture et de pêche, il y a des revenus et des emplois "à la clé".

+ + +

Il arrive souvent que le bilan "coût-avantage" soit biaisé par la dissimulation de certains coûts. Cela peut être fait en incluant dans les avantages des bénéfiques qui ne sont pas le résultat du seul projet, mais qui demandent des investissements ultérieurs.

Prenons le cas d'un programme de travaux d'hydraulique agricole. A la suite de ces travaux, les agriculteurs pourront, s'ils le veulent, drainer et intensifier leurs cultures. Il est tentant pour les promoteurs des travaux de compter comme bénéfice du programme cette production agricole intensive. Mais ce faisant, on ne tient pas compte des dépenses qu'elle exige de la part de l'agriculteur, ni des aides que l'administration apportera dans cette deuxième phase d'intensification.

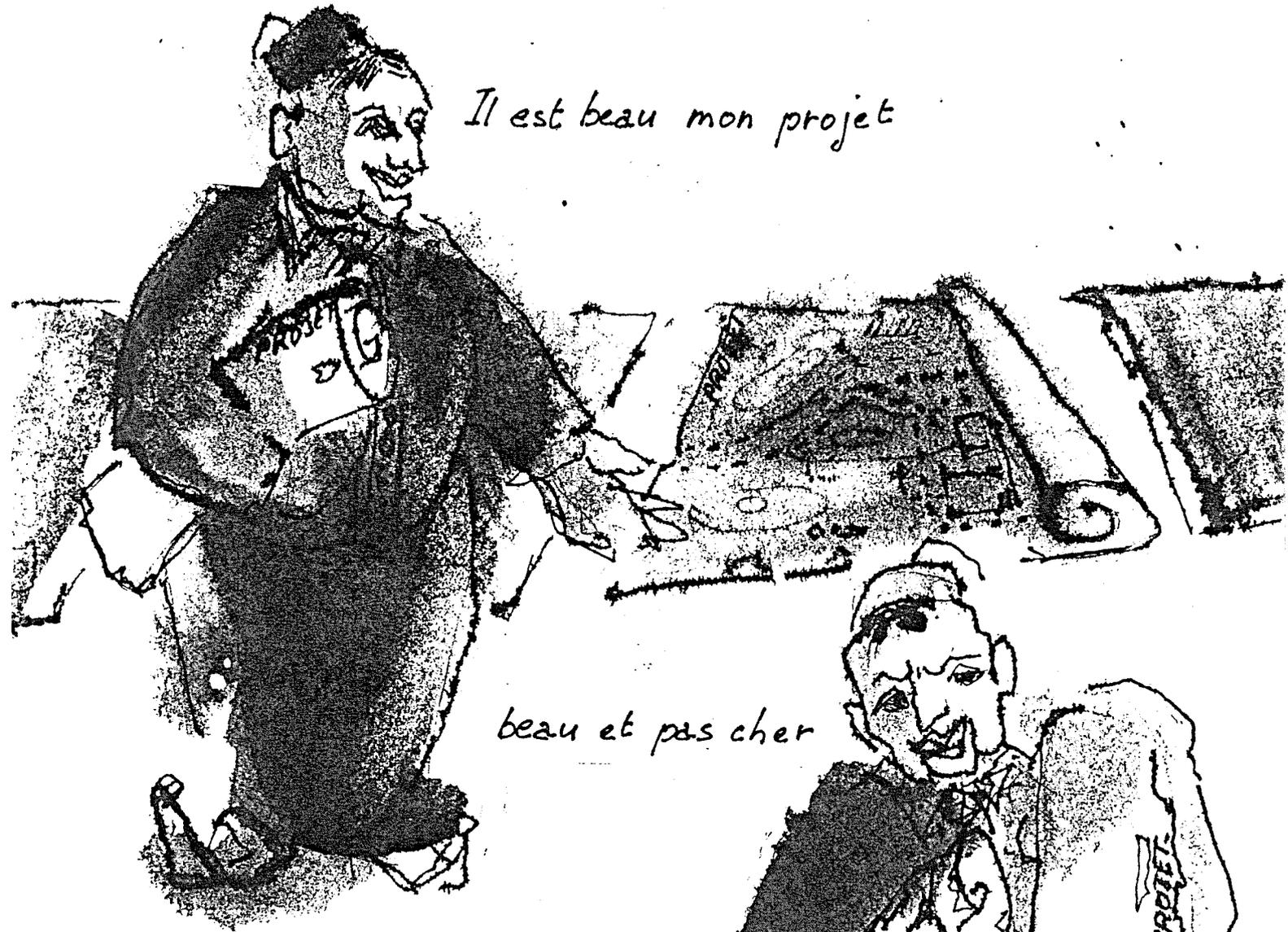
C'est un biais que nous avons observé aussi bien dans le Marais Poitevin (4) qu'en Irlande (3).

c) Discrimination sur les effets secondaires

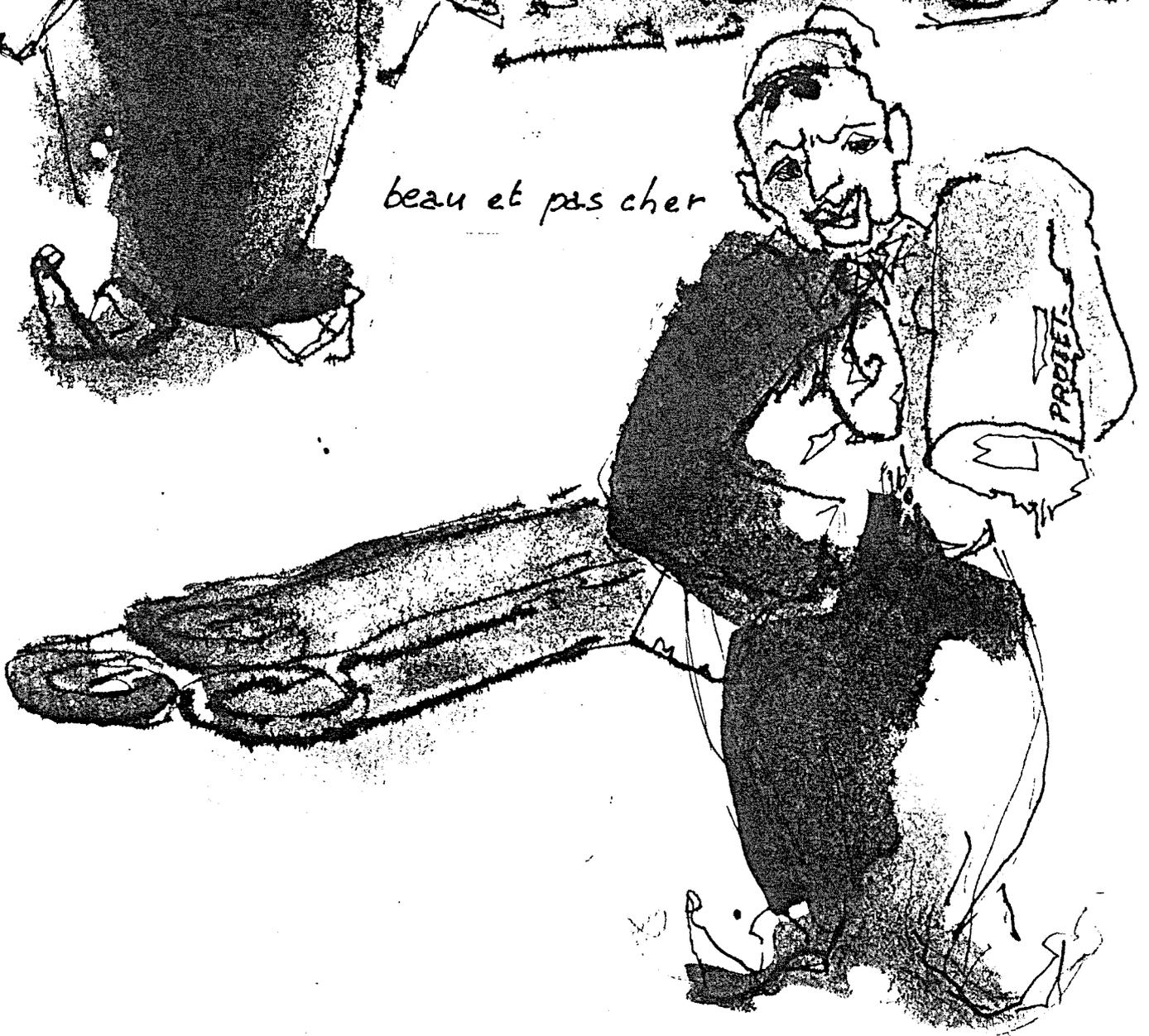
On connaît la différence entre les effets directs d'un projet et les effets secondaires. Par exemple, les résultats qui découlent des aménagements privés qui font suite à un projet public sont de tels effets "indirects". Donnons-en deux exemples.

- Dans les calculs sur la rentabilité d'un projet de drainage, on doit faire des hypothèses sur la façon dont les agriculteurs modifieront leurs cultures : l'augmentation de la production en dépend. Or ces hypothèses tendent à être optimistes : dans le Marais Poitevin, l'auteur des calculs suppose que les agriculteurs -pauvres pourtant en théorie, âgés et relativement "arriérés"- adopteront d'emblée les techniques les plus modernes et les plus productives. Cette hypothèse augmente, bien sûr, la rentabilité calculée. (4)

Il est beau mon projet



beau et pas cher



"Les auteurs de projets souffrent d'une maladie, semble-t-il, incurable: ce sont d'incorrigibles optimistes."

- L'évaluation des impacts d'une autoroute ignore les conséquences, pour la Nature Solognotte et la société locale, des nombreux lotissements dont l'Autoroute favorisera l'apparition (8).

Ces exemples montrent l'inégalité de traitement que subissent dans l'évaluation l'aménagement et l'environnement. Les effets secondaires positifs ont été exagérés dans le premier cas. Les retombées indirectes négatives ont été niées dans le deuxième.

On pourrait ériger un principe :

"Attention et optimisme pour mon projet, dévalorisation des préoccupations des autres, pessimisme quant aux succès de leurs entreprises."

Il n'est pas interdit de penser que le même principe joue... mais dans l'autre sens, dans certains projets "alternatifs".

Nos critiques ne sont pas destinées à nuire, mais à pousser au dialogue et au réalisme.

d) La sous-estimation des coûts

Marcel BOITEUX, Président d'E.D.F., écrit, dans une note sur le taux d'actualisation :

*"Les auteurs de projets souffrent d'une maladie, semble-t-il, incurable : ce sont d'incorrigibles optimistes. En particulier, l'estimation du coût d'investissement est toujours faite en supposant que tout va pour le mieux, ce qui n'est pas vrai en moyenne. Le coût réel s'écartera du devis initial dans des proportions fort différentes, selon notamment, qu'il s'agit d'opérations répétitives ou d'opérations institutionnelles." **

Or, la "rentabilité" d'un projet est très sensible, en général, à son coût d'investissement. Si le coût de construction est sous-évalué de 20 % par exemple, le taux de rentabilité est sur-évalué d'un ordre de grandeur équivalent : environ 20 %. Or 20 % n'est en rien un dépassement exceptionnel et 10 %, avec la surévaluation correspondante du taux de rentabilité, semble être un dépassement normal (*"des investisseurs continus comme EDF ou la SNCF tiennent leur devis à 10 % près"*). Dans un cas particulier de projet, il est toujours bon de vérifier si le promoteur a dépassé son budget lors des projets précédents, et si oui, de combien.

e) La sur-estimation des avantages

Prévoir les bénéfices d'un projet, c'est anticiper : combien d'automobilistes choisiront l'Autoroute, quelle sera la production agricole après le drainage, comment évolueront le prix du fonctionnement et celui des produits ?

* M. BOITEUX, Note sur le taux d'actualisation, Revue d'Economie Politique, pp 117, 128, janv. fév. 1969, cité par A. GRANDJEAN (5)

L'anticipation est un exercice difficile. Elle donne aussi une marge de manoeuvre pour d'importantes manipulations. Nous avons vu plusieurs fois dans des projets autoroutiers les prévisions de trafic mal calculées -utilisant, par exemple, des prévisions de trafic anciennes, périmées- (8) ou même falsifiées dans des données autoroutières.

De même, dans l'étude économique du drainage en Irlande : "l'inflation est estimée à une valeur faible par rapport aux observations actuelles. Par rapport à cette inflation globale, les analyses n'ont pas distingué d'inflation différentielle en fonction de la nature des biens. Cependant, il est désormais admis que les inputs utilisant le pétrole comme matière première (en particulier les engrais azotés qui réclament 2 kg de pétrole pour faire 1 kg d'azote) voient leur coût augmenter plus rapidement que les autres facteurs de production...." x Dans ce cas, sous-estimer les prix de l'intensification agricole mène directement à sur-estimer son revenu, donc à exagérer l'avantage des travaux hydrauliques. (3)

Or, comme la sous-estimation des coûts, la surestimation des bénéfices fait varier fortement le taux de rentabilité. Si les effets d'un projet peuvent être prévus à 20 % près -ce qui est déjà remarquable- cela veut dire que sa rentabilité est estimée avec une erreur possible de 20 % : il s'impose d'en tenir compte dans la discussion.

Après avoir été estimés, les éléments du bilan sont évalués en termes monétaires, puis intégrés dans des calculs qui incluent des paramètres purement financiers. Dans cette phase également, des manipulations sont possibles. Nous ne pouvons pas entrer ici dans des détails techniques : contentons-nous de donner un exemple emprunté à C. HENRY x.

*"Deux prescriptions méthodologiques en matière de calculs de rentabilité économique, (...) se révèlent d'une remarquable efficacité pour manifester la supériorité de l'autoroute concédée (à une société autoroutière) vis-à-vis de toute autre infrastructure routière (p. ex. une route nationale).
 "Côté coûts, il s'agit de la multiplication des coûts financés sur ressources budgétaires par le coefficient de restriction des crédits "(C.R.C.) Le raisonnement est le suivant : les ressources budgétaires disponibles sont insuffisantes pour financer tous les aménagements routiers dont, au taux d'actualisation fixé par la puissance publique (22), le bénéfice actualisé est positif (23) ; il y a donc un coût d'opportunité des fonds budgétaires, dont l'application du "C.R.C. vise à tenir compte ; fixé à 1,5 jusqu'en 1980, il s'élève à 2 depuis (24). Il ne doit pas être appliqué aux coûts financés sur des ressources autres que budgétaires, par exemple des emprunts, même garantis par l'Etat. Dans ces conditions l'application de la*

*"circulaire D.R.C.R. de 1980 conduit à multiplier par 2 les coûts
de construction de toutes les infrastructures routières autres que
les autoroutes concédées ;*

"(...)

*"Ce traitement à la hussarde du coût d'opportunité des fonds publics
contraste avec les grandes difficultés que rencontrent les économis-
tes, non seulement pour le mesurer, mais même pour le définir. Pour
ne pas dédaigner complètement ces incertitudes, il faudrait au
minimum refaire le calcul de rentabilité pour plusieurs valeurs du
C.R.C. Il faudrait d'ailleurs traiter de manière analogue -avec des
valeurs sans doute différentes, mais pas systématiquement nulles-
les coûts financés par des emprunts ; car les marchés des capitaux
ne sont pas parfaits ; il y fonctionne des modes de rationnement
autres que les seuls effets des taux d'intérêt ; on ne peut donc
pas ignorer purement et simplement le coût d'opportunité des fonds
empruntés par les concessionnaires d'autoroutes." (8)*

Un deuxième exemple concerne les prix agricoles. Ceux-ci ne reflètent pas seulement la valeur ou la rareté des produits. Ils résultent aussi d'arbitrages politiques et de négociations sociales. Quand 1 litre de lait est payé à un paysan à un prix de marché "soutenu", une partie de la somme représente la valeur du lait (son prix si le marché était libre) ; le reste de la somme représente une contribution de la société au revenu du paysan.

Si un projet permet à des agriculteurs de doubler leur production, on comptera comme un "avantage" le doublement du revenu de la vente du lait de ces agriculteurs. Or, toute une partie de cet "avantage" n'est pas de nature économique : c'est une augmentation de l'aide à ces agriculteurs. Cette augmentation pourrait très bien être réalisée sans les frais et les impacts du projet. On peut même dire que le supplément de production qu'amène le projet amènera une dépense pour la collectivité publique qui soutient les prix : il est donc doublement absurde de comptabiliser cette somme avec les "avantages".

La solution à ce problème est d'utiliser des "shadow-prices" qui correspondent au prix qui serait celui du produit si celui-ci n'était pas soutenu. Si cela n'est pas fait -malgré les difficultés techniques que cela comporte- la rentabilité obtenue par le calcul sera immanquablement surévaluée.

3) Nouer le dialogue sur le fond : l'économie et l'écologie

Jusqu'ici, nous avons pris le problème de l'évaluation coût-avantage comme un enjeu stratégique et tactique dans une lutte entre des promoteurs de projets et des défenseurs de l'environnement. Notre attitude a été de suggérer des moyens pour déjouer ce qui, dans l'étude économique, est la part des stratagèmes.

Imaginons alors que le dialogue s'ouvre, que le conflit soit dépassé. Les partenaires ne jouent plus pour ou contre le projet avec des positions figées (1) : ils essaient de résoudre les problèmes de fond : développement socio-économique et gestion des ressources naturelles.

Pour que ce dialogue puisse avoir lieu, chacune des parties a dû accepter une certaine remise en cause de ses positions. Nous avons montré qu'il était possible d'ébranler l'assurance apparente des promoteurs de projets. Nous pensons aussi que s'ils se penchent vraiment sur les études économiques de projet, les défenseurs de l'environnement sont forcément amenés à prendre en compte les problèmes socio-économiques. Cela ne revient pas à les faire revenir sur leurs préoccupations ou leurs revendications, mais cela les amène à intégrer ces éléments socio-économiques dans la manière dont ils s'efforcent de résoudre les problèmes d'environnement.

Pour évaluer un projet dans cette optique nouvelle, il faut que les "partenaires environnementaux" répondent à trois questions :

- le projet concerne-t-il un développement économique durable, y compris au niveau local ?
- le projet assure-t-il la reproduction à long terme des ressources naturelles, est-il compatible avec l'exigence d'un cadre de vie de bonne qualité ?
- les retombées du projet sont-elles réparties de façon socialement équitable ?

Pour nous, l'étude économique peut apporter des éléments de réponse à ces questions. Comme nous l'avons dit, en effet, l'évaluation et sa discussion forcent à la précision et à l'exhaustivité. Mais pour répondre à ces trois questions, il faut réexaminer l'ensemble, préciser et élargir l'évaluation dans trois directions :

a) Du financier à l'économique

L'analyse coût-avantage est plus financière qu'économique : le chiffre de rentabilité obtenu ne permet pas de dire si le projet est ou non inducteur de développement économique, créateur d'activité. Comme l'indique J.R. MERCIER x :

"En référence aux études de la Banque Mondiale, les analyses de rentabilité se situent d'habitude à trois niveaux :

" - analyse financière (coût des produits et inputs sur le marché, en particulier coût du projet sur cinq ans pour le maître d'ouvrage et l'Etat, évolution des bénéfices nets des divers agents concernés). Cette analyse inclut à l'évidence un plan de financement ;

" - analyse économique (effet du projet sur la macroéconomie de la région) ;

" - analyse en devises (comptabilité des biens et services en devises : accroissement des exportations et/ou substitution à des importations antérieures, accroissement d'importation et/ou arrêt d'exportations antérieures).

"Dans les cas (de projets de drainage) étudiés, il y a peu de réflexion sur l'analyse globale en devises, alors que ce problème est sans doute important pour l'Irlande. Il est, par exemple, à craindre que le projet, utilisant souvent des technologies lourdes à base d'inputs importés, ne conduise à un revenu net en devises faible, sinon négatif." (3)

Pour répondre à la question du développement économique, il ne suffit pas d'additionner les coûts, il faut évaluer leurs effets.

On peut séparer les dépenses locales, qui dans certains cas stimulent l'économie locale, des dépenses faites ailleurs, qui sont peu profitables à la région.

Parmi les dépenses locales, on peut séparer celles qui ont des effets structurants positifs -par exemple qui aident une activité à se convertir- de celles qui ont un effet destructurant. Des études socio-économiques d'EDF ont montré par exemple que les chantiers nucléaires, en embauchant à salaire élevé, tendaient à déstructurer une économie locale à base de PME et, à moyen terme, supprimer de l'emploi.

Parmi les autres coûts, on peut séparer ceux qui sont "perdus" -par exemple ceux qui grèvent la facture pétrolière- de ceux qui soutiennent des branches d'activités nationales.

Pour vérifier qu'un projet bénéficie vraiment à l'économie agricole, il ne suffit plus de vérifier que le supplément de production obtenu vaut plus cher que les travaux. Il faut vérifier que les efforts que l'intensification demande aux agriculteurs sont acceptables. Que le système qu'ils adoptent leur offre une stabilité, une sécurité, et un revenu net meilleur que ne le fait leur système de production actuel.

Ces réflexions, auxquelles mène un approfondissement de l'étude économique, insistent sur ce que l'on attend d'un projet. Ce faisant, elles précisent le fait qu'il faut "faire quelque chose" pour résoudre les problèmes économiques, et peuvent diminuer les oppositions dues à l'inertie et au conservatisme. Parallèlement, en insistant sur les problèmes à résoudre plus que sur un projet unique, elles rendent possibles la discussion de modification substantielle du projet, l'adoption d'autres projets.

b) La "bonne gestion" des ressources naturelles

Passons à la seconde question : "le projet à évaluer correspond-il à une bonne gestion des ressources naturelles ?" En quoi l'étude économique de projet facilite ou empêche-t-elle la réponse à cette question ?

En ce domaine, la première difficulté est que l'étude coût-avantage tend à évacuer tout ce qui n'est pas chiffrable. Même si ces retombées "non-marchandes" sont prises en compte sur le plan qualitatif -comme des impacts du projet-, parfois, elles ne peuvent pas être intégrées dans le calcul du bilan. Tout se passe alors comme si ces retombées n'existaient pas.

Pour corriger ce biais, il faut imposer l'un des points suivants, selon les problèmes concrets qui se posent.

Ne pas hésiter à chiffrer les impacts chiffrables

Les impacts "non-marchands", notamment ceux sur l'environnement sont le plus souvent difficiles à chiffrer, techniquement. Mais ils ne sont pas tous possibles à chiffrer. Il faut donc imposer que tout ce qui est chiffrable, même approximativement, le soit. x

Reprenons, à ce sujet, le projet de travaux hydrauliques sur la Trent, en Angleterre. Nous avons vu que des dizaines de milliers de touristes seraient privés de paysage : de leur bateau ils ne verraient que la digue. On est parti de l'hypothèse que, payant déjà son trajet en bateau, chaque touriste serait prêt à payer une certaine somme pour voir, en plus, le paysage. En prenant une somme faible -par exemple 15 F par jour-, on est sûr que les touristes ne refuseraient pas d'une part, et que la valeur obtenue sera approchée par défaut -donc pas discutable en baisse- d'autre part. Evaluée de cette manière, la privation de jouissance du paysage représente un montant très significatif dans le bilan économique. (6)

Il ne faut donc pas reculer devant un chiffrage du non-marchand. Il existe une littérature abondante au sujet de ce chiffrage. Par ailleurs, comme le montre notre exemple, chaque problème particulier peut suggérer une méthode d'évaluation.

La plupart des possibilités d'évaluer un impact correspondent à des variations sur les questions suivantes :

- combien cela coûterait-il de remplacer ce qui a été détruit (en remettant du poisson, en reconstituant un même milieu ailleurs, ...)
- combien cela coûterait-il en plus d'éviter, par un projet alternatif, les impacts que l'on redoute ?

x On a vu que c'est déjà le cas pour les retombées positives des projets : le gain de temps des passages du TGV, l'économie que représente une autoroute sûre, sont aussi très difficiles à chiffrer : ils n'en sont pas moins largement comptabilisés dans l'étude économique.

- combien le public serait-il prêt à payer pour éviter cet impact ?
- combien faudrait-il verser pour indemniser les personnes ou communautés lésées par cet impact ?

Pour notre part, les méthodes les plus complexes nous paraissent souvent discutables, donc peu utiles dans le débat. Il vaut mieux préférer une méthode simple, marquée du sceau du bon sens, et qui fasse ressortir le problème économique que posent les impacts : c'est le cas de notre exemple sur la rivière Trent.

Donner une place au "non-chiffrable" dans le bilan

Malgré tout, il existe un bon nombre de retombées des projets qui sont à peu près impossibles à chiffrer de façon convaincante. Il ne faut pas, pour autant, admettre qu'elles soient évacuées du débat sur l'intérêt public d'un projet.

L'évaluation coût-avantage du projet synthétise les données chiffrables. Ses résultats restent donc à compléter par une confrontation entre "l'avantage" ainsi chiffré et les éléments qualitatifs qui sont restés jusque-là en dehors de l'évaluation.

Ainsi, il ne suffit pas qu'un projet soit rentable pour qu'il s'impose. Il faut encore que la rentabilité prévue soit suffisante pour compenser les inconvénients que le calcul n'a pas pu prendre en compte.

Nous avons vu que les investissements hydro-électriques du Haut-Rhône s'imposent avec des coefficients de valeur très proches de 1, limite sous laquelle on renoncerait à les construire. Si ces ouvrages se justifient à peine sur le seul plan économique, la logique veut que des réserves sérieuses sur un autre plan, comme celui de l'environnement, puissent les remettre en cause. Cela est d'autant plus vrai que, entaché d'imprécisions et de manipulations tactiques, un coefficient de valeur de 1 n'est pas une garantie sérieuse de "rentabilité". (5)

De ces réflexions, il ressort logiquement que, pour qu'un projet soit justifié par sa "rentabilité économique", il faut que celle-ci dépasse les seuils minimaux d'une somme supérieure à l'incertitude dont est frappé le calcul de rentabilité, augmentée d'une marge qui puisse raisonnablement justifier des dégâts non chiffrables mais significatifs.

Autrement dit : pour tout projet dont le calcul montre qu'il n'est pas largement rentable, la décision ne saurait être emportée par les chiffrages "coût-avantage" x. De tels projets demandent une réflexion plus approfondie sur les trois questions de fond (développement économique, gestion des ressources naturelles, équité sociale).

x Bien sûr, des impacts trop importants peuvent aussi amener à abandonner même un projet dont la rentabilité calculée est indéniable.

De l'impact à la gestion des ressources naturelles

En ce qui concerne l'aspect "ressources naturelles" d'un projet, si ni le chiffrage de certains impacts, ni la confrontation du niveau d'intérêt économique avec les retombées négatives non chiffrables n'ont été décisives, il convient de changer de point de vue. Au lieu de centrer l'analyse autour du projet, on peut réfléchir à la gestion à long terme des ressources naturelles de la région ou du pays.

Partout en France existe une demande importante de granulats (sables et graviers), indispensables pour alimenter les activités du bâtiment et des travaux publics. Il est courant que dans une même vallée de nombreux projets de gravière existent simultanément. Est-il alors possible de comparer l'intérêt économique et les impacts sur l'environnement d'un projet de gravière isolé ? Non : il faut inverser la démarche, définir un plan pour la gestion du milieu naturel (la rivière) et de la ressource en graviers. C'est ce qu'a réalisé une Direction Départementale de l'Équipement. Elle a réuni les partenaires concernés : carriers, acheteurs de graviers, association de protection de la nature, pêcheurs, administration. Ils ont mis au point un plan d'ensemble pour l'extraction dans la vallée. C'est d'après ce plan que chaque projet est ensuite jugé.

A une démarche impossible -évaluer chaque projet de gravière- on a substitué une manière de prendre le problème qui traite le fond :

- . le problème économique des granulats,*
- . la nécessité de gérer la rivière,*
- . une répartition des contraintes entre les différents usagers du milieu. (9)*

Cet exemple illustre une difficulté générale : ce n'est pas projet par projet que se pose le problème des milieux naturels. Aucune démarche en termes d'impacts, aussi soigneuse soit-elle, ne peut mener à une gestion des ressources. Nuire le moins possible, celà n'est pas gérer, celà ne suffit pas à savoir où l'on va. La gestion ne peut s'organiser qu'à l'échelle du milieu naturel concerné -une rivière, une forêt, un marais- et à long terme. Pour une région, gérer ses ressources et ses milieux naturels, c'est afficher des objectifs et s'efforcer, à la faveur des mille processus qui font la vie publique, d'atteindre ces objectifs.

Dans ce contexte, l'évaluation d'un projet a beaucoup plus de sens. A la notion d'impact du projet sur les écosystèmes, s'ajoute celle d'incidence du projet sur les objectifs de la commune, du département ou de l'Etat, en matière de gestion des ressources naturelles.

Reprenons l'exemple des gravières. Il était impossible de comparer un chiffre de rentabilité d'exploitation et un taux d'augmentation de la limpidité de

l'eau. Il est tout-à-fait possible de combiner des objectifs régionaux de développement économique et de gestion des milieux, et d'arbitrer quand cela est nécessaire.

Cette question de l'arbitrage nous mène au point suivant : pour arbitrer, il faut disposer de critères d'équité qui permettent de juger.

c) L'équité sociale du projet

L'étude coût-avantage compare les retombées positives et négatives d'un projet. Mais elle laisse de côté une question essentielle : avantages pour qui, inconvénients pour qui ?

Pour l'étude économique, si la construction d'une autoroute fait perdre 100.000 F à la valeur d'une maison, et gagner 100.000 F à une commune en revalorisant sa zone industrielle, c'est une opération "blanche" : pertes et profits s'annulent en s'ajoutant. Mais il n'en va pas de même pour le propriétaire de la maison, ni pour la commune.

Pour s'assurer qu'un projet est économiquement et socialement équitable, il faut donc reprendre les données de l'étude économique dans un cadre plus large. On peut mettre en évidence ce que chaque groupe perd et gagne dans le projet.

On évite souvent ce type d'approfondissement au nom de l'intérêt général : les intérêts égoïstes des groupes sociaux devraient -paraît-il- s'incliner devant celui-ci. Or, d'après nos observations, cette manière de voir est souvent utilisée comme une arme stratégique qui repose sur une vision malsaine de l'intérêt général.

C'est une arme stratégique, parce que l'intérêt général conçu de cette façon se confond bien souvent avec les intérêts particuliers des grands organismes qui promeuvent les projets, intérêts qui coïncident à leur tour avec les motivations personnelles, en termes de primes ou de carrière, des responsables de projet. Les premiers bénéficiaires d'un grand aménagement, ce sont les services publics maîtres d'oeuvres, et les entrepreneurs de travaux publics. Ils ne sauraient être les arbitres de l'intérêt général.

Il y a là une vision malsaine de l'intérêt général pour deux raisons. La première, c'est que l'intérêt général n'est pas d'abord l'intérêt des institutions collectives, mais bien la combinaison des intérêts et des besoins des multiples groupes sociaux qui forment la société. * La seconde, c'est qu'il est d'intérêt général que les groupes sociaux ne soient pas dressés les uns contre les autres par les décisions de la puissance publique.

Pour juger de l'intérêt général d'un projet, il ne suffit donc pas de s'assurer que celui-ci a un intérêt économique "en général". ** Il faut aussi examiner en quoi il répond aux problèmes, notamment économiques, des participants concernés.

* Ce n'est que par délégation que la collectivité s'occupe de l'intérêt général, mais ce n'est pas elle qui le légitime.

** intérêt qu'il serait d'ailleurs fort difficile, sinon tout-à-fait impossible, de définir objectivement.



les modèles de panache de diffusion des polluants
utilisés par la direction de la prévention des
pollutions montrent que cette zone ne saurait
être atteinte par les fumées. Vos choux sont
donc morts d'autre chose.

C'est à cette occasion que peuvent se discuter les compensations ou les aménagements du projet qui le rendront plus équitable. Il faut ensuite s'assurer que le projet ne devient pas une "pomme de discorde", susceptible de dégrader durablement le climat dans lequel se prennent, dans une région, les décisions publiques.

Ce paragraphe sur l'équité nous amène -on l'aura noté- à mettre en avant des positions plus tranchées que le reste du document. C'est que l'arbitrage sur un projet est un arbitrage entre des groupes sociaux. Un tel arbitrage ne peut être fondé que sur des principes.

Nous pensons que ceux que nous avons avancés montreront de plus en plus leur bien-fondé avec la décentralisation des décisions, qui rapproche les "décideurs" des groupes sociaux de base. Ce n'est pas en divisant que l'on développe économiquement une région. Ce n'est pas en favorisant un ou deux organismes puissants qu'on crée une communauté locale économiquement dynamique.

CONCLUSION

Que l'on nous comprenne bien, ce petit guide ne doit pas laisser croire que les études coût-avantage sont de bons outils de concertation, ni de décision. Mais, comme le dit Epidète x : "Toute choses à deux anses : l'une par où on peut la porter, l'autre par où on ne le peut pas". Pour imposer la mise en discussion publique d'un projet sur le fond, il faut bien commenter quelque part. L'étude coût-avantage, en posant, même de façon biaisée, le problème de l'évaluation, constitue donc une prise, une "anse", dont on peut se saisir pour mettre en cause le projet. Or, cette mise en cause est souvent indispensable, parce que les promoteurs de projets, qu'ils soient publics ou privés, ne tendent pas spontanément à ouvrir le débat sur leurs intentions.

Nous ne croyons pas non plus au dialogue comme à une panacée. Dans certains cas, par exemple, l'aménageur défend un seul type de projet : celui qu'il sait construire. (Par exemple la CNR ne peut faire qu'une chose : des barrages sur le Rhône). Dans ce cas, sa position est figée et la "négociation", dès le départ, asymétrique. Le rapport de force et le conflit sont souvent plus déterminants qu'une douteuse "bonne volonté". Il n'en reste pas moins que, dans certaines situations, le dialogue peut être très utile.

Un problème de fond reste posé pour juger l'évaluation coût-avantage en général xx. Il comporte deux questions emboîtées :

Est-il socialement opportun de disposer d'une méthode automatisant en partie les choix ?

L'avantage est d'éviter des "magouilles" et d'assurer une certaine cohérence. L'inconvénient est le manque de souplesse et le risque d'une dérive vers des choix absurdes si le critère est absurde.

Sur ce point, nous pensons qu'il est bon de disposer de telles méthodes. Par analogie avec le droit, on imagine mal que chaque procès soit tranché comme un cas isolé, sans code, sans procédure.

Ceci étant dit, l'approche coût-avantage répond-elle à ce que l'on est en droit d'attendre d'une telle méthode ?

Pour nous, ce n'est pas le cas : l'étude coût-avantage mélange tout, elle escamote certaines dimensions essentielles des choix, comme la justice sociale, l'environnement et une bonne partie des éléments d'appréciation économiques.

x dans le "Manuel"

xx Nous présentons ici quelques éléments issus des autres parties de la présente recherche. Ils nous paraissent utiles pour resituer ce "manuel" dans un cadre plus large.

Il faudrait y substituer, sur le plan économique, cinq évaluations complémentaires :

- 1) une étude budgétaire, aussi rigoureuse que possible,
- 2) une étude de coûts en devise,
- 3) une étude coûts "matière-nature" (coûts physiques et environnementaux),
- 4) une étude des effets sur les circuits économiques affectés et le développement,
- 5) une étude multiacteurs sur la répartition des avantages, des inconvénients et des coûts du projet.

Il faudrait y ajouter des évaluations a posteriori qui, jusqu'ici, ne sont jamais faites : il en résulte un aveuglement délibéré sur les choix publics. On pourrait par exemple envisager de coupler obligatoirement à l'étude coût-avantage d'un projet, l'étude ex-post d'un projet similaire déjà réalisé.

En attendant, il faut "faire avec ce que l'on a". Comme nous l'avons montré en détail, il est possible :

- d'ouvrir le débat à partir de l'étude coût-avantage et de (re)mettre celle-ci à sa place ;
- d'entamer le dialogue sur le fond en reprenant les éléments qui sont mélangés dans le bilan coût-avantage et en ordonnant la négociation autour de quatre axes :

- . les effets concrets, qualitatifs et quantitatifs, du projet sur l'économie,
- . la compatibilité du projet avec une bonne gestion des ressources naturelles,
- . la répartition, équitable ou non, des avantages et des inconvénients liés au projet,
- . une évaluation sérieuse des scénarios autres que celui proposé par le projet.

REFERENCES :

- (1) O. Godard, Environnement et rationalité économique : la prise en compte de l'environnement dans la planification des projets et programmes de développement en pays capitalistes, Thèse 3ème Cycle, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Janv. 1977.
- (2) G.R.E.T.U., "Une étude économique a montré", Mythe et réalité des études de transfert, Ed. Cujas, 1980.
- (3) YDRO M, E.I.E. pilote, Drainage Irlande, S.E.P.C./C.E.E., Janv. 1981.
- (4) SCORE, Elaboration d'une Méthode d'Evaluation Economique des conséquences pour l'environnement des grands projets d'aménagement (I), Groupe de Prospective - Ministère de l'Environnement, Mars 1982.
- (5) Alain Grandjean, Calcul économique et environnement : l'aménagement hydro-électrique du Haut-Rhône ; Thèse 3ème Cycle, Université Paris Val de Marne - Institut d'Urbanisme de Paris, Juin 1983.
- (6) Cl. Henry, La micro-économie comme langage et enjeu entre acteurs sociaux, Revue Economique, Janv. 1984 -à paraître-
- (7) Alain Grandjean, comm. pers.
- (8) Claude Henry et Alain Grandjean, Choix autoroutiers et calculs économiques, Laboratoire d'Econométrie de l'Ecole Polytechnique, déc. 1982
- (9) G. Barouch, comm. pers.