



N°33 juillet 2008

Économie

Analyse coûts-avantages : nouveaux enjeux, nouveaux outils...

L'évaluation économique a vécu... Vive l'évaluation socio-économico-environnementale ! Si le bilan économique chiffré d'un projet constitue toujours un noyau central important, il n'est plus le seul. L'impact environnemental, la soutenabilité ou encore les enjeux à long terme d'un projet sont aujourd'hui des critères tout aussi importants, mais souvent difficiles à évaluer. Progressivement pourtant, des méthodologies se mettent en place. L'enjeu : rénover nos systèmes d'évaluation, un objectif clairement affiché dans le cadre de la revue générale des politiques publiques, mais aussi répondre à l'aspiration de la société à un autre mode de vie, Grenelle Environnement oblige...

Un besoin de rénovation générale du système d'évaluation

L'évaluation est aujourd'hui un outil d'aide à la décision, de connaissance et de débat.

Le rapport Lebègue (2005) a précisé le taux d'actualisation à retenir pour évaluer la rentabilité des choix d'investissement publics : le taux préconisé est ainsi passé de 8 % à 4 % en vue notamment de la valorisation des biens environnementaux.

Rénover notre système d'évaluation est une nécessité pour améliorer la performance du secteur public. C'est d'ailleurs un des objectifs assignés au ministère dans le cadre de la revue générale des politiques publiques. L'enjeu : éclairer les décisions publiques par des procédures et méthodes pertinentes pour apprécier le bon usage des deniers publics. L'évaluation doit donc sans cesse mettre à profit le progrès des connaissances et prendre en compte les nouvelles attentes de la société. Ainsi, elle doit aujourd'hui permettre d'apprécier la soutenabilité des politiques ou des projets vis à vis des trois piliers du développement durable : l'environnement, le développement économique et le progrès social. Le ministère a une longue tradition de l'évaluation, mais il a besoin aussi d'instruments nouveaux. Les méthodes utilisées doivent être remises à niveau. Ainsi,

pour les projets complexes (tels que les tramways), les avantages procurés aux usagers ou le meilleur fonctionnement urbain sont mal pris en compte, de même que certains impacts environnementaux : effet de serre, pollution locale, congestion, notamment en zone urbaine, ou encore certains aspects des coûts d'insécurité.

Il faut aussi mieux évaluer certains impacts économiques, comme l'amélioration de la productivité de l'économie permise par les gains de temps et de régularité des transports ; les économies d'agglomération résultant du développement des réseaux de transport qui élargit notamment les marchés de l'emploi ; l'augmentation de la concurrence entre entreprises résultant de l'élargissement des aires de marchés potentielles ; ou encore l'amélioration de l'attractivité pour les investisseurs étrangers.

→ Il faut aujourd'hui prendre en compte les multiples objectifs que doivent respecter les projets et vis-à-vis desquels ils doivent être évalués : objectifs économiques certes, mais aussi besoin des usagers, équilibre des territoires, réduction des effets négatifs, etc. Ceci est d'autant plus important qu'il n'est plus un projet qui ne provoque des débats,

voire des controverses, auxquels participent élus, associations et citoyens qui aspirent à un autre mode de vie. L'évaluation apparaît ainsi comme un outil permettant la transparence des choix publics et favorisant l'expression de l'ensemble des parties prenantes au sein du processus de débat public.



Une base de données internationale, EVRI (Environmental Valuation Inventory) recense les évaluations de biens et services environnementaux.

Valeur tutélaire d'une tonne de CO2 (en euros 2008)

	Valeur recommandée	Valeur actuelle (Valeur "Boiteux")
Année 2010	32	32 ¹
Année 2020	56	43
Année 2030	100	58
Année 2050	200 (150-350)	104

¹ Le Rapport Boiteux donnait une valeur de la tonne de CO2 de 27 en l'an 2000, correspondant, après prise en compte de l'inflation, à une valeur de 32 en euros 2008.

Source : centre d'analyse stratégique

De nouveaux référentiels disponibles

Dans son discours de clôture du Grenelle Environnement, le Président de la République a annoncé que "tous les projets publics, toutes les décisions publiques seront désormais arbitrées en intégrant leur coût pour le climat, leur coût en carbone". Encore faut-il pouvoir disposer d'un référentiel pour cela. A cet égard la théorie économique apporte quelques orientations : pousser l'effort de réduction des émissions tant que l'avantage que la société en retire reste supérieur au coût qu'il faut supporter pour l'obtenir, ou encore faire porter l'effort là où il est le moins coûteux à obtenir. Il faut donc être capable de valoriser les réductions ou les augmentations des émissions de CO2. La valeur du CO2 retenue jusqu'à présent résultait des travaux de la commission "transports : choix des investissements et coût des nuisances" présidée par Marcel Boiteux.

Aujourd'hui, l'évolution du contexte amène à explorer de nouvelles pistes. La Commission Alain Quinet, au sein du Centre d'analyse stratégique, qui a déposé son rapport en juin 2008, a retenu une approche privilégiant

la méthode "Coûts/Efficacité" pour tenir les engagements français et européens dans la lutte contre le changement climatique.

Autre critère à prendre en compte dans l'évaluation : les effets dits "externes", c'est-à-dire les bénéfices et coûts qui ne sont pas reflétés dans le prix du marché mais qui touchent les agents économiques. Ceci conduit par exemple à prendre en compte l'environnement en tant que bien et à considérer les services rendus par une modification de l'environnement. Pour cela, des méthodes d'évaluation spécifiques ont été développées. On peut par exemple exploiter l'information des marchés existants sur lesquels, d'une façon ou d'une autre, des préférences individuelles se trouvent reflétées. Ou encore faire des enquêtes directes auprès de personnes auxquelles on propose de répondre à un questionnaire destiné à révéler les valeurs qu'ils accordent à un bien non marchand, comme un bien environnemental (méthode d'évaluation contingente).

→ Ces méthodes sont couramment utilisées maintenant, notamment dans un certain nombre de domaines : les usages récréatifs, avec des études mesurant par exemple le supplément de bien-être lié à l'usage récréatif engendré par un programme de restauration d'un estuaire ; les usages des sols, avec des études visant par exemple à mesurer les préférences des ménages vis à vis de différents modes

d'usage du sol (interdiction de toute construction, développement pour usage résidentiel, pour usage touristique impact des installations polluantes telles que les décharges etc. . .) ; la qualité de l'eau, avec des études visant à mesurer les bénéfices pour la collectivité de programmes en améliorant la qualité de l'estuaire etc. . .

Le ministère impliqué dans les travaux en cours

Début 2008, le Premier ministre en liaison avec le ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, a demandé au secrétaire d'Etat en charge de la Prospective, de l'Evaluation des politiques Publiques et du Développement de l'Economie numérique, de proposer une nouvelle valeur du carbone pour l'évaluation environnementale des politiques publiques. Le ministère participe à la commission composée de représentants des parties

économiques et sociales et des organisations environnementales, d'économistes de l'université et du CNRS, de l'IAIE et de l'OCDE, ainsi que des représentants du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi. Les résultats de ces travaux figurent sur le site du Centre d'analyse stratégique (CAS)...

Le ministère se penche également sur une révision de ses méthodes d'évaluation.

→ Réuni le 14 mars dernier, le comité stratégique du ministère a été consacré aux "méthodes d'évaluation socio-économique des grands projets d'investissement". Il a décidé de :
- définir rapidement un cadre commun pour la présentation et le contenu des dossiers d'évaluation aux différentes étapes de leur élaboration et les conditions de mise en œuvre de la démarche en trois

étapes : analyse stratégique, analyse des impacts, évaluation d'impacts et synthèse ;
- mettre en place une organisation intégrant une démarche qualité systématique formalisée par l'adoption d'une "charte de l'évaluation" pour le MEEDDAT, s'appuyant sur les cadres déjà développés par d'autres acteurs (entreprise, société savantes).