

CALCUL ECONOMIQUE ET DECISIONS PUBLIQUES

J.C. MILLERON, R. GUESNERIE, M. CRÉMIEUX

commissariat

général

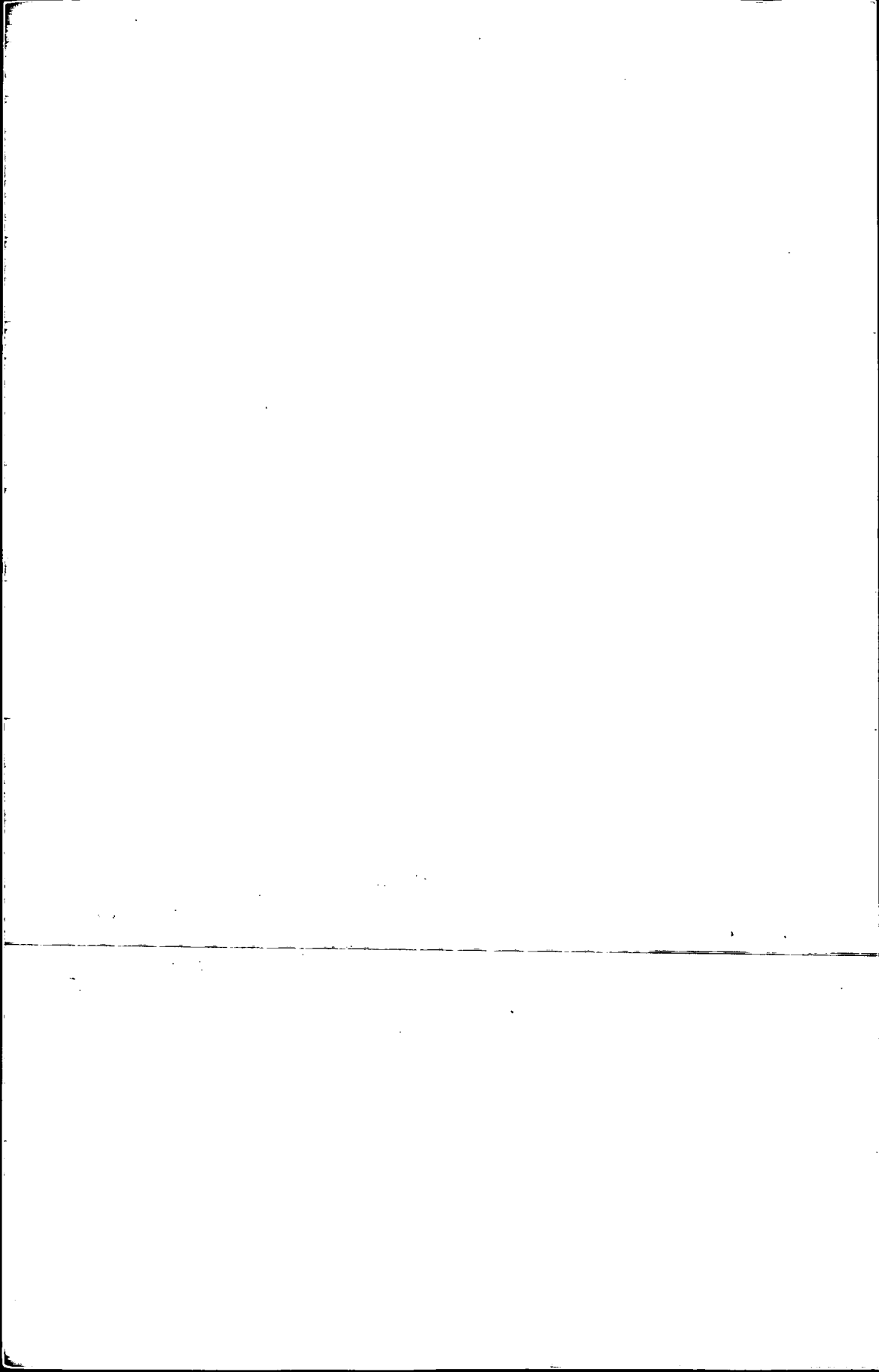
du plan

économie

la documentation française

et
planification

DOCUMENTATION
5054



CALCUL ECONOMIQUE ET DECISIONS PUBLIQUES

**Le volume est l'œuvre d'un groupe de travail
dont la composition est indiquée page 63**

Service d'Analyse Economique
et du Plan

DOCUMENTATION

Réf. n°

5054

la documentation française

PLAN DU RAPPORT

RAPPORT PRINCIPAL

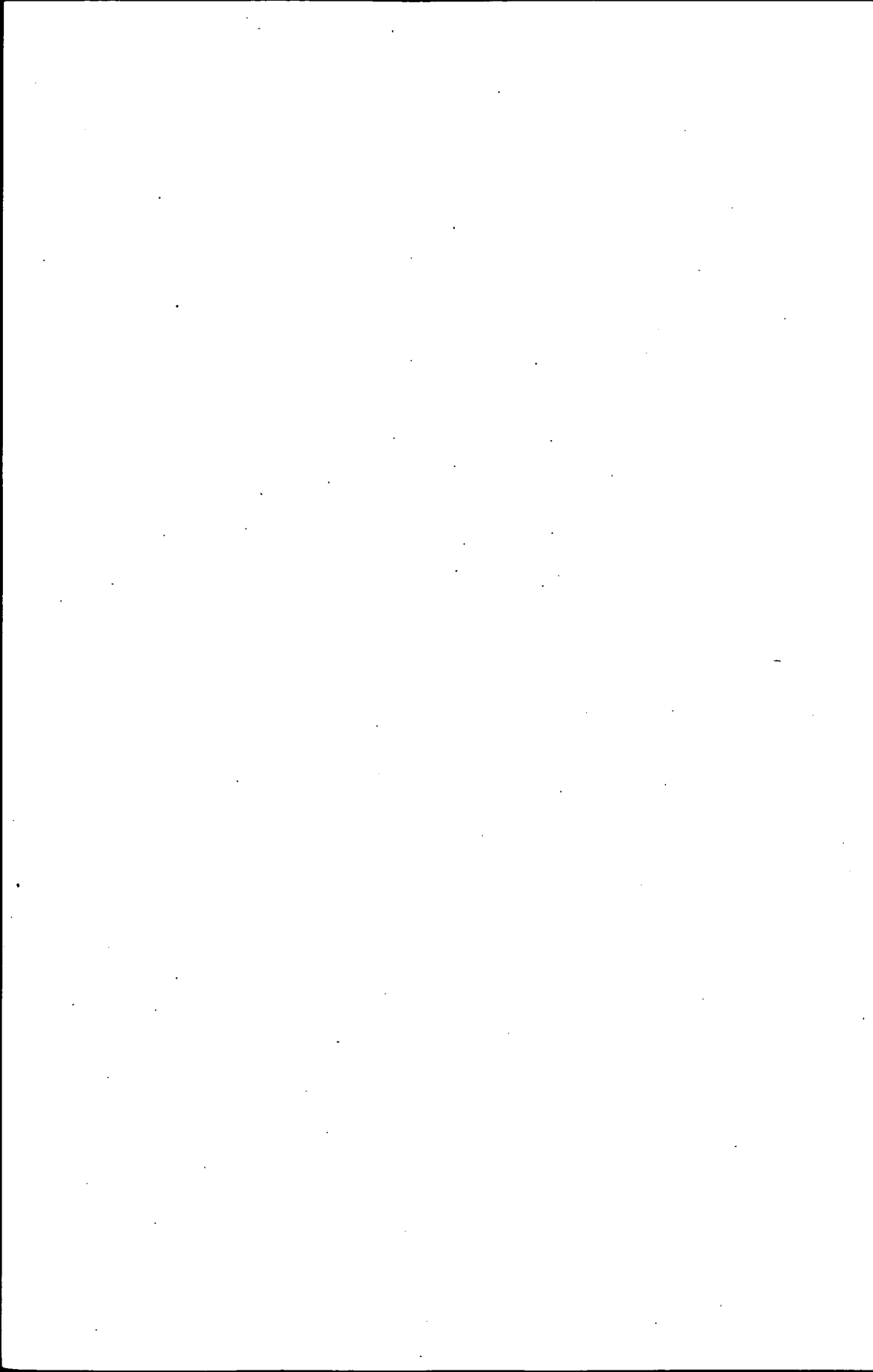
	pages
PRÉFACE	7
INTRODUCTION	9
Chapitre I. INSERTION	15
Chapitre II. MISE EN ŒUVRE	29
Chapitre III. MÉTHODES	43
CONCLUSION	58
LETTRE DU PREMIER MINISTRE	61
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL	63

ANNEXES

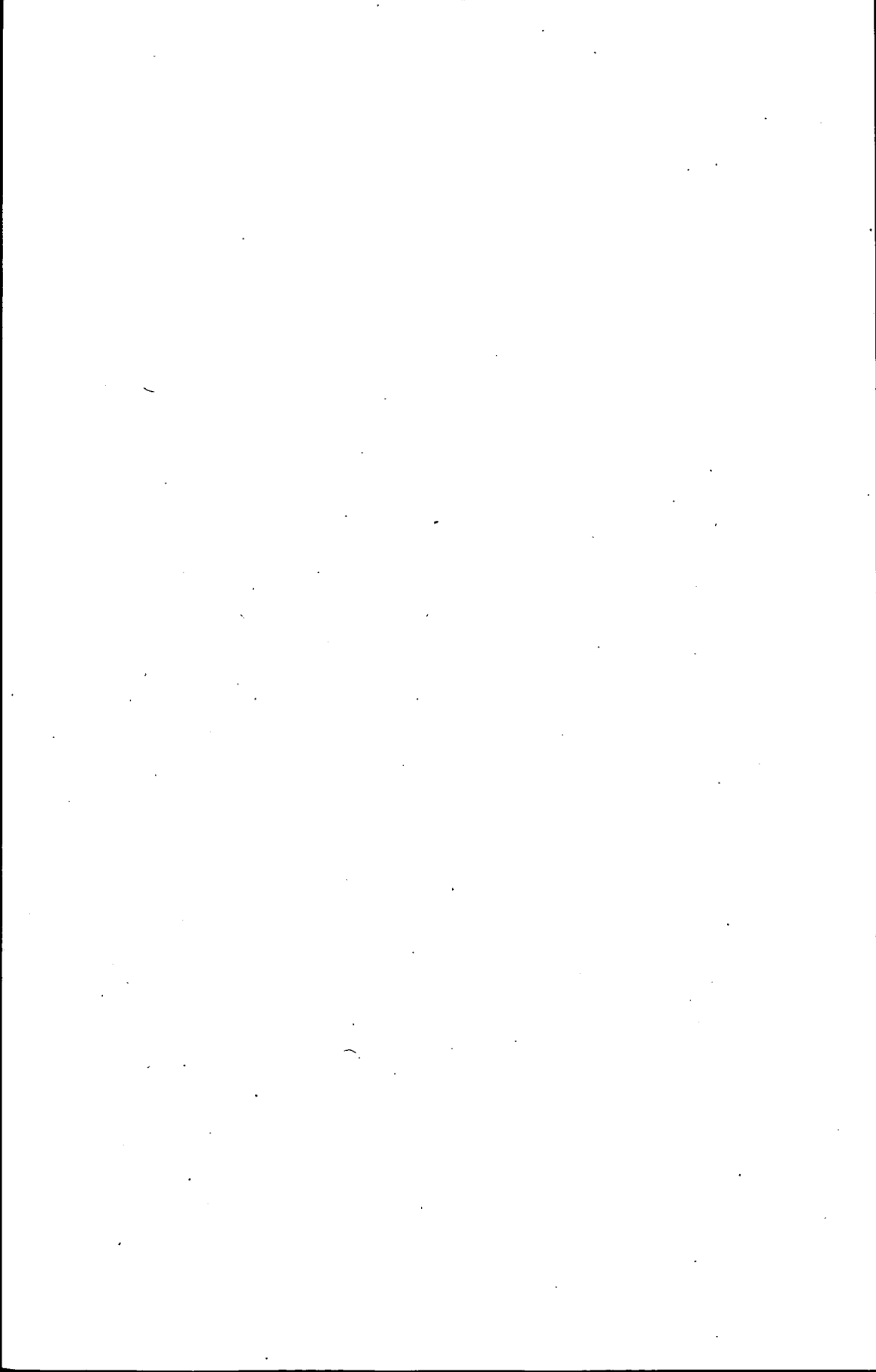
67

PLACE DU CALCUL ÉCONOMIQUE DANS DIVERS DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS

Annexe I. MINISTÈRE DE LA SANTÉ	69
Annexe II. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION	89
Annexe III. MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT	107
Annexe IV. MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	135
Annexe V. DIRECTION GÉNÉRALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS	149



RAPPORT PRINCIPAL



PRÉFACE

SAVOIR, VOULOIR, POUVOIR

par Alfred Sauvy

Lorsque en l'an X, N.F. Canard eut l'audace d'insérer des équations dans ses *Principes d'économie politique*, cette initiative a soulevé de fortes critiques qui nous paraissent maintenant puérides.

Les médecins d'aujourd'hui sourient à l'idée que leurs pères, dépourvus d'analyses et d'endoscopies, formulaient un diagnostic délicat d'après le teint du malade et le récit de ses difficultés.

L'économie est un être vivant, plein de réactions « vitales ».

Ayant depuis deux générations, renoncé à nous confier entièrement à la main invisible et à l'œil vigilant d'Adam Smith, nous avons pris en main cet ensemble vivant et entendu remplacer les réflexes par la réflexion. Encore faut-il que celle-ci puisse s'asseoir sur des données fidèles et sache les utiliser, tâche laborieuse et parsemée d'écueils. Il n'est que trop tentant, dès lors, de prétendre suivre « le bon sens » ou le flair, qui ne sont le plus souvent que l'expression d'intérêts privés ou de préjugés agréables, assis sur le visible, sur la surface.

Il y a un tiers de siècle, a été décidé un plan, à l'initiative d'un homme qui n'avait rien d'un caporal dirigeant. C'est que Jean Monnet avait senti le besoin de la connaissance, ainsi que celui, non moins vital, de la diffusion. De grands progrès ont été accomplis depuis, dans l'introspection de cette éternelle malade qu'est l'économie. Nous savons, à peu près, ce que nous produisons, ce que nous consommons, ce que nous dépensons et, plus encore, ce que nous voudrions, en plus. Nous avons même quelque idée de l'opinion des « agents », que d'autres appellent des sujets, et qui risquent, en effet, de le devenir si les mesures prises à leur endroit ne sont pas éclairées.

Bien que nous soyons encore très loin de pénétrer, tous nos rouages et moins encore de les commander à bon escient, nous avons, depuis 25 ans, et réserve faite sur l'emploi, évité, tout au moins, les grandes erreurs, si onéreuses, qui ont marqué l'entre-deux-guerres et entraîné l'effondrement de 1940. Seulement, chaque pas en appelle d'autres, de sorte que, comme l'arbre de science lui-même, la recherche se doit de constamment pousser ses racines plus loin, pour nous donner les fruits attendus.

Si poussé qu'il soit, le calcul économique n'a pas la prétention de dicter les solutions, ni même toujours de les suggérer. Dans le jeu touffu des grandes naïvetés suggérées par l'électronique, a figuré l'idée, encore présente dans certains esprits, selon laquelle l'ordinateur donnerait infailliblement le diagnostic d'une maladie, suivi de l'ordonnance. Au bout des mesures et des analyses multiples, il reste heureusement un praticien, susceptible de les interpréter, en les complétant le mieux possible par cette qualité, désuète pour certains astrologues qu'on appelle le jugement.

Non seulement le calcul économique ne saisit pas tout, mais le dernier mot reste toujours à la politique, seule apte à prononcer les choix entre deux incompatibilités ; mais si ces hommes, si ces grands décideurs, ne sont pas suffisamment *au fait*, ils risquent, dans la meilleure intention, de desservir les hommes, voire de les plonger dans ces abîmes qui nous côtoient sans cesse.

Et précisément, les déboires que nous connaissons sur l'emploi et le chômage résultent, par un cheminement tragique, de notre faible connaissance du corps social. Qu'ils soient nationaux ou régionaux, nos comptes ont insuffisamment établi la notion d'*élasticité* et restent exprimés en espèces monétaires, avec toutes les malfaçons que recouvre une aussi large convention. Les comptes en hommes des diverses professions seront, il faut l'espérer, la lumière de demain.

En tout état de cause, demandons au calcul économique de pénétrer les profondeurs que notre œil ne perçoit pas et de nous informer, pour qu'après deux siècles d'essais de démocratie, les hommes maîtrisent enfin le propre destin qu'ils ont, si justement, entendu assumer.

INTRODUCTION

Pour nombre de médecins, l'appréhension quantitative des problèmes de santé serait dangereusement réductrice. Et si une étude particulière (relative à la périnatalité) a, nous dit-on, rencontré un intérêt réel, tel que l'on puisse parler de succès, c'est à la conjonction de conditions exceptionnelles que l'on devrait ce succès, parmi lesquelles l'intérêt porté par les plus hauts personnages de l'Etat au problème des handicapés. L'étude deviendrait-elle moins inutile où se manifesterait sans équivoque une volonté politique ?

Les pédagogues du ministère de l'Education sont perçus par les « analystes » comme insuffisamment sensibles aux contingences économiques ; ils seraient en particulier très réticents vis-à-vis des tentatives pour apprécier, en regard des moyens, les effets économiques des décisions. L'art prime la science ; il ne saurait, dans sa pureté originelle, se laisser encombrer de considérations économiques.

Pour les responsables budgétaires, le recours au calcul économique sacrifierait à des préoccupations largement académiques ; ses résultats ne pourraient exercer qu'une influence marginale sur une gestion budgétaire dont le réalisme et l'efficacité s'apprécieraient selon d'autres critères.

Même dans les secteurs où traditionnellement le calcul économique est pratiqué, la non-prise en compte des conclusions de certaines études, sans que les raisons des choix de la sphère politique soient clairement explicitées, ne peut manquer d'amener l'analyste à s'interroger sur son rôle et de rendre perplexe l'observateur, voire le contribuable.

L'économie n'aurait-elle place ni dans le domaine de la Santé, ni dans celui de l'Education, ni même dans la « Finance » ; ailleurs, ne serait-elle que tolérée ?

On ne peut balayer ces difficultés d'un revers de main en arguant que ceux qui les invoquent ont pour seule motivation la justification de leur légitimité. Se sont réunis dans le cadre de ce groupe des hommes et des femmes instruits de la complexité des problèmes abordés. A aucun moment, la moindre forme de dogmatisme n'est apparue dans les débats.

Conscients de leurs propres limites, les membres du groupe de travail se sont estimés incompetents pour se livrer à une étude approfondie de sociologie administrative. Ils ont également perçu le danger que les débats ne dérapent vers un style de discours où les « états d'âme » auraient tenu une place excessive.

L'évocation fréquente, au cours des auditions, de l'absence d'un véritable dialogue entre analyste et décideur, d'un mépris parfois affiché pour un « économisme » jugé excessif, de la marginalisation de fait de nombre de cellules d'études a néanmoins convaincu le Groupe de travail que les questions posées dans la lettre de mission du Premier Ministre dépassent largement les aspects techniques du calcul économique.

C'est pourquoi la première partie de ce rapport est consacrée à la présentation de réflexions sur les difficultés que soulève l'insertion du calcul économique dans l'Administration.

**

Une formule unique peut résumer l'objet du calcul économique : « éviter les gaspillages ». Toute analyse quantitative visant à économiser des moyens dans l'accomplissement des missions de l'Etat relève du calcul économique public. Contrairement à une idée trop répandue le calcul économique n'a pas la prétention de fournir la meilleure décision. Il garantit seulement l'efficacité de celles qu'il propose : ayant à répartir des moyens limités, on pourrait faire autrement, on ne pourra faire mieux.

Nous aurons dans la suite à mettre en garde contre certaines interprétations ou utilisations abusives du calcul économique. Cela ne doit pas cependant faire oublier le rôle considérable qu'il a joué, conjointement à d'autres approches, pour rationaliser la gestion du secteur public et des entreprises privées. Si son domaine d'élection, nous y insisterons dans la suite, est le choix des investissements, il peut également contribuer à éclairer nombre de décisions courantes (programmes de production, gestion des stocks, etc.). Entre l'intuition sans support et l'effort d'analyse explicite qu'implique le calcul économique, il n'est guère possible d'hésiter. D'autant plus que, contrairement aux idées reçues, la formalisation enrichit souvent l'intuition au lieu de l'appauvrir.

C'est sur des principes de « saine gestion » très classiques que s'appuie le calcul économique. Sa mise en œuvre, au service de décideurs privés ou publics, suppose d'abord une appréciation correcte des coûts et de la demande. Ces préalables sont trop souvent passés sous silence au profit d'une abstraction, parfois nécessaire, parfois aussi superflue. Anticiper correctement les prix, connaître les diverses « filières » et être capable d'en prévoir les performances, estimer convenablement la « demande » : autant de fondements indispensables à un édifice plus ambitieux.

C'est à ces problèmes de « mise en œuvre » qu'est consacrée la seconde partie de ce travail : il s'agit d'ailleurs autant de favoriser l'instauration d'un état d'esprit que de surmonter diverses difficultés techniques que nous nous efforçons de mettre en évidence.

*

**

Inévitablement plus abstraits, car ils portent sur des questions de méthode, les développements de la troisième partie du rapport sont relatifs aux caractéristiques propres au calcul économique *public*.

Le secteur public est souvent aussi celui de la sphère « non marchande » de l'économie. Naturelle, mais peut-être aussi perverse, est la tendance de l'esprit qui incline à toujours « revenir au problème précédent » : ainsi les diverses tentatives pour « valoriser » les éléments non marchands risquent, si l'on en use sans précaution, de masquer la complexité des problèmes. Une mise en garde est donc apparue nécessaire.

Surtout en période d'austérité, le calcul économique demeure un instrument irremplaçable, puisque l'affectation de ressources moins abondantes exige plus de rigueur et de discernement. Une faiblesse des critères habituellement utilisés est cependant qu'ils ne permettent pas d'apprécier la contribution des décisions à l'examen à la réduction des déséquilibres macroéconomiques. La politique économique est un tout et il n'est guère acceptable que soient totalement passés sous silence les effets sur l'emploi ou sur la balance des paiements de telle décision importante. L'élargissement en ce sens des préoccupations du calcul économique soulève des difficultés méthodologiques importantes qui ont été analysées.

Une autre insuffisance des critères de décision couramment utilisés est leur incapacité à mettre en évidence les conséquences distributives des choix préparés. Il n'est pas exact que la recherche de l'efficacité puisse passer sous silence les préoccupations de justice distributive. L'analyse des conséquences distributives des choix est le dernier pôle de la réflexion méthodologique du Groupe.

Il résulte de cette présentation que certains aspects méthodologiques importants ont été laissés de côté : en particulier l'analyse des effets externes des projets et leurs conséquences en termes d'aménagement du territoire n'ont pas fait l'objet d'une étude approfondie. Le groupe est conscient de l'importance de ces sujets, mais les délais qui lui étaient impartis l'ont contraint à des choix.

*

**

Les recommandations du Groupe s'ordonnent suivant quatre types de préoccupations :

Les premières (1 à 4) sont relatives à divers aménagements d'ordre administratif destinés à favoriser l'insertion des études ; viennent ensuite (5 à 7) trois propositions cherchant à donner au calcul décentralisé de meilleurs points d'appui, en vue d'une cohérence globale ; les suivantes suggèrent diverses améliorations dans les pratiques courantes de l'analyste (8 à 13) ; les deux dernières propositions concernent la formation et les voies de recherche à encourager.

1. Le Groupe est conscient des dangers que pourrait comporter la mise en place d'un modèle unique d'organisation administrative destiné à favoriser le développement des études. Il lui paraît important au contraire qu'une grande

souplesse soit préservée dans la constitution et le fonctionnement des cellules d'études, notamment :

- en favorisant au maximum la mobilité des agents ; les carrières exclusivement consacrées à des tâches d'études devraient être l'exception,
- en constituant en tant que de besoin, au-delà de structures permanentes assez légères, des « forces d'intervention » qui, pour des missions temporaires à caractère horizontal, feraient appel aux services verticaux et à des organismes extérieurs.

2. Le Groupe propose que soit encouragée, dans tous les secteurs importants de la vie administrative, la constitution d'équipes permanentes ayant pour attributions principales l'observation, l'estimation, le suivi et la diffusion des coûts ainsi que leur affectation dans des comptabilités définies selon des critères économiques. La place de telles équipes dans les organigrammes est à définir cas par cas.

3. Pour remédier aux cloisonnements observés et à la faible diffusion des études qui en résulte, nous proposons que soit envisagée la création d'un centre interministériel de documentation dont le mandat serait :

- d'obtenir des diverses administrations la communication de programmes annuels d'études ;
- de recueillir périodiquement une information sur l'état d'avancement des travaux recensés et de diffuser cette information ;
- d'orienter les demandeurs d'informations vers les départements ministériels concernés, afin de satisfaire des demandes très spécifiques ;
- de constituer un fonds de documentation public regroupant les travaux dont la divulgation n'est pas explicitement proscrite.
- de favoriser, au niveau national et international les échanges d'informations et d'expériences concernant la méthodologie et la mise en œuvre du calcul économique.

4. Le marché des études sous-traitées doit être organisé. L'Administration devrait s'efforcer de juger avec rigueur les études qu'elle sous-traite et de conserver dans des fonds de documentation centralisés les travaux sous-traités accompagnés d'appréciations circonstanciées.

5. La prévision de la demande requiert un certain nombre d'informations sur les perspectives de l'évolution économique à moyen et long terme. Le Groupe souhaite que les administrations économiques se concertent pour dégager les moyens nécessaires à la confection et à l'entretien des outils utiles pour l'exploration des évolutions économiques de long terme.

6. Le Groupe recommande que le calcul économique public s'appuie sur des politiques sectorielles clairement explicitées et qu'il intervienne dans leur définition. A cet égard l'élaboration de modèles sectoriels, s'appuyant sur des tra-

vaux économétriques donnant une représentation convenable des comportements et des interdépendances, doit être encouragée.

7. Il est de l'intérêt des entreprises et des administrations publiques de disposer d'un cadre de prévisions globales de l'évolution de la structure des prix pour effectuer leurs calculs économiques décentralisés. C'est une garantie de cohérence sinon de fiabilité. Le Commissariat général du Plan devrait se voir confier non seulement la détermination du taux d'actualisation mais aussi un « cadrage » des évolutions de prix relatifs par grands groupes de produits.

8. Dans les différents domaines d'application la compréhension des fonctionnements effectifs et l'inventaire de possibles solutions n'incombent pas à l'analyste seul. Le dialogue entre le commanditaire d'une étude et l'analyste pourrait dans certains cas être organisé par une instance dont la compétence et l'impartialité seraient reconnues de part et d'autre. Une expérience en cours, le « pilotage » des études, est susceptible d'être transposée dans certains contextes administratifs. Plus généralement, beaucoup de temps et de possibles conflits pourraient être économisés si l'on s'attachait à ouvrir davantage, et plus tôt dans le déroulement des études, l'éventail de la concertation.

9. Les évaluations « ex post » des décisions et des études qui les ont précédées, malgré les difficultés qu'elles présentent, devraient être beaucoup plus systématiques. De telles évaluations ont un rôle à la fois incitatif et pédagogique.

10. Le Groupe considère que tout calcul économique doit s'accompagner d'une étude de sensibilité. Les études de sensibilité constituent un moyen d'apprentissage ; elles peuvent servir de base à un réel dialogue avec le décideur ; elles permettent enfin de déterminer des priorités en matière de recueil d'informations.

11. Dans l'état actuel des connaissances, la théorie économique ne fournit pas de règles opérationnelles pour tenir compte de considérations d'équité dans le choix des projets. Le Groupe recommande que, parallèlement au calcul économique, des efforts soient entrepris pour expliciter les conséquences distributives des choix.

12. Le Groupe de travail est réservé devant un recours parfois abusif à la fixation de valeurs pour les effets non marchands. Plutôt qu'un calcul économique fondé sur des valeurs arbitraires, mieux vaut utiliser des méthodes moins ambiguës : analyses coût-efficacité ou explicitation, sans agrégation, des indicateurs de résultats.

13. Compte tenu des outils disponibles, les effets macroéconomiques des projets sont aujourd'hui difficiles à mesurer. Nous recommandons que l'on se borne, à l'échelon décentralisé, à déterminer les effets *directs* sur l'emploi et la balance des paiements sans chercher à les valoriser et à les agréger aux résultats du bilan coût-avantages traditionnel. Nous préconisons également que soit explorée la mise en place de procédures visant à mieux cerner les effets indirects.

14. La pratique du calcul économique suppose que l'analyste puisse s'appuyer sur une véritable culture économique. A cet égard, les ingénieurs des corps techniques de l'Etat pourraient dans nombre de cas recevoir une formation mieux adaptée. Plus généralement, on doit sérieusement s'interroger sur la place qu'occupe actuellement l'analyse économique dans la formation des fonctionnaires. Enfin, il serait important d'encourager le développement de certains enseignements spécialisés d'économie sectorielle.

15. L'effort d'amélioration des connaissances factuelles, d'innovation méthodologique et de réflexion théorique doit être encouragé de façon prioritaire sur les points suivants :

- compréhension des phénomènes de localisation pour l'explication et la prise en compte dans le calcul économique du rôle structurant des infrastructures de transport ;
- amélioration des connaissances théoriques et factuelles en économie spatiale et urbaine et application aux problèmes de l'aménagement du territoire ;
- études méthodologiques sur la valorisation économique des biens d'environnement et études pilotes pour la prise en compte opérationnelle des effets d'acquisition progressive de l'information ;
- études méthodologiques sur les interactions entre les problèmes de financement, de distribution et de choix publics (secteur du logement) ;
- études théoriques sur les articulations entre les actions publiques touchant à l'allocation des ressources et celles visant à agir sur la distribution des revenus.

CHAPITRE I

INSERTION

Initialement pratiquées dans quelques cellules d'études de ministères techniques ou d'entreprises publiques, les méthodes quantitatives d'aide à la décision ont fait leur entrée, à la faveur de l'opération RCB, dans de larges secteurs de l'Administration. Un travail considérable et souvent de bonne qualité témoigne de l'effort qui a été accompli jusqu'à ce jour.

Il apparaît pourtant que sont loin d'être atteintes les ambitions des promoteurs de la RCB qui visaient à systématiser le recours à des études économiques confrontant objectifs et moyens dans la préparation des décisions publiques. La création de ce Groupe de travail résulte d'ailleurs du souci des Pouvoirs Publics de comprendre les raisons de ces difficultés, alors même que des dispositions institutionnelles avaient été prises et que d'importants efforts d'information étaient déployés.

De fait, le Groupe a constaté, tant à l'intérieur des Services d'études que dans leur environnement, une certaine morosité, le désenchantement des hommes d'études s'accompagnant d'un regain de scepticisme chez certains gestionnaires. C'est sur les raisons de cette morosité que le Groupe s'est d'abord interrogé.

En s'en tenant ici aux conditions socio-administratives de la réalisation des études et de leur utilisation, on s'efforcera (première partie) de mettre en évidence les traits dominants de la situation actuelle et de suggérer (seconde partie) un certain nombre d'améliorations.

I. LA SITUATION ACTUELLE

Les observations recueillies peuvent s'ordonner autour des constatations suivantes :

1. La déception d'espairs excessifs, fondés sur une vision simpliste de l'étude et une sous-estimation des difficultés méthodologiques, a engendré une tentative de rejet.
2. L'environnement des cellules d'études est souvent peu réceptif aux travaux qu'elles mènent.
3. La procédure budgétaire n'incite guère à une gestion cohérente à moyen terme et les études en sont presque totalement absentes.
4. L'organisation des cellules d'études et la conception même de leur rôle font fréquemment obstacle à l'efficacité et à la prise en considération de leurs travaux.

1. DES ESPOIRS EXCESSIFS

Des espoirs excessifs ont suscité des réactions négatives et conduit, dans certains cas, à une détérioration de la qualité de la réflexion économique.

La première vague d'études d'aide à la décision réalisées dans l'Administration porte la marque du dynamisme et de l'optimisme de ses promoteurs, mais témoigne aussi de certaines de leurs imprudences. Ingénieurs pour la plupart, ils ont eu parfois tendance à appliquer au domaine socio-économique une conception unitaire mais réductrice de la gestion et de la décision, nourrie dans l'univers des systèmes physiques et de l'ingénierie.

Dans leur désir de montrer l'universalité des méthodes et des raisonnements du calcul économique, ils n'ont pas toujours gardé une suffisante circonspection et leurs imprudences ont fourni des armes à leurs détracteurs : certaines tentatives de valorisation de la vie humaine témoignent d'une réflexion trop sommaire, dont les insuffisances risquent d'être fâcheusement perçues.

Mal à l'aise dans ces domaines où l'objectivité est difficile à assurer, ils ont eu tendance à écarter les problèmes trop « politiques » : ainsi les questions de distribution des revenus qui entrent mal dans le cadre théorique de la microéconomie traditionnelle, ont été le plus souvent passées sous silence.

Enfin, ils ont souvent fondé leur conception des études sur une représentation trop simpliste : la présentation de résultats, sans investigation approfondie de leur fiabilité, correspond à une vision linéaire du processus de décision où un décideur bien identifié attend de l'analyste « la » solution unique à son problème.

Ces défauts n'étaient somme toute que la contrepartie d'un nécessaire enthousiasme. Cependant dans certains cas, l'absence de prudence méthodologique, la méconnaissance des arcanes du processus décisionnel, se joignant à une sous-estimation des difficultés de recueil de l'information et à une insuffisante maîtrise des grands modèles ont conduit à de graves mécomptes.

Les déboires d'une opération de modélisation globale et d'optimisation du système agricole français menée avec des moyens non négligeables au ministère de l'Agriculture vers les années 1965, sont parmi les plus significatifs. L'ambition des promoteurs de l'étude, sans doute excessive en regard des moyens mis en œuvre, et l'hostilité que soulève inmanquablement une entreprise susceptible de remettre en cause l'équilibre interne des pouvoirs, sont à l'origine de l'échec. Exploité par les détracteurs d'une approche globale et quantifiée, cet échec a constitué un coup d'arrêt aux tentatives de modélisation au sein du ministère de l'Agriculture. Conduites avec discernement, elles auraient pu être fructueuses.

Aux échecs, d'autant plus retentissants qu'ils avaient été précédés d'une publicité immodérée, au ressaisissement des adversaires de l'approche économique et quantitative menacés dans leurs pouvoirs, est venu s'ajouter un certain essoufflement de ses partisans : l'enthousiasme des « pères fondateurs » ne s'est pas retrouvé intact chez leurs successeurs ; le retournement de la mode, la prise de conscience des difficultés à surmonter, la résistance mieux organisée ont contribué à éroder sérieusement l'optimisme initial. D'autre part le calcul économique connaissait une crise de croissance : la percée initiale avait été effectuée par quelques esprits brillants mais souvent isolés et sur des fronts propices aux analyses quantitatives. L'occupation du terrain reposait sur des effectifs larges dont le goût pour la réflexion économique était moins prononcé et la formation plus rudimentaire, tandis que les aspects qualitatifs des problèmes appelaient une attention accrue. Enfin, la génération des économistes des années soixante-dix, touchée par l'ébranlement intellectuel qui venait de se produire, s'est engagée, au nom d'une critique souvent justifiée d'un quantitavisme sommaire, sur des terrains où parfois le verbe et ses mirages tiennent plus de place que la rigueur. Au nom de l'exhaustivité et des dimensions psychosociologiques des problèmes, quelques revirements spectaculaires d'équipes ou d'individus isolés ont été enregistrés et le scepticisme n'a pas épargné les bastions des méthodes traditionnelles.

La situation actuelle qui résulte de cette évolution comporte des aspects positifs : les analystes sont plus avertis des réalités sociales et politiques que leurs prédécesseurs et présentent au décideur des dossiers à la fois plus complets et plus ouverts car ils tentent de prendre en compte les effets des projets sur l'aménagement du territoire ou les équilibres macroéconomiques et renonçant à certaines agrégations trompeuses, n'hésitent pas à expliciter les conséquences de choix en termes de critères multiples. Mais ces aspects positifs ne suffisent pas à compenser l'abandon d'une réflexion économique plus ambitieuse. En dépit de la mise en place de structures favorables, la diffusion des acquis de la théorie s'effectue avec un retard accru et les outils d'analyse anciens sont souvent utilisés sans la conviction réfléchie que requiert leur bon usage.

2. UN ENVIRONNEMENT PEU RÉCEPTIF

Dans des milieux peu réceptifs au raisonnement économique, les cellules d'études échappent difficilement à un sort marginal.

Ainsi qu'on vient de le voir, une certaine réceptivité du milieu au raisonnement économique formalisé, favorisée par une éducation scientifique, une familiarité assez générale avec les concepts de la théorie économique découverts rapidement dans les Grandes Ecoles, ont été des facteurs décisifs du succès de l'implantation de cellules d'études fortes dans les ministères techniques, et dans les grandes entreprises nationales.

Au ministère de l'Équipement, à la direction générale des Télécommunications, à Electricité de France, le calcul économique « classique » est largement pratiqué et reconnu comme référence commune. Il s'agit d'un langage, « au service de l'intérêt général », que beaucoup sont capables de comprendre et d'utiliser avec discernement même parmi les cadres qui n'appartiennent pas à des cellules d'études.

Des nuances sont naturellement nécessaires : ainsi, par exemple, à la respectable tradition des ingénieurs économistes du Corps des Ponts et Chaussées, il faudrait opposer une prise de conscience beaucoup plus récente par les ingénieurs du Génie Rural et des Eaux et Forêts, de la nécessité de mieux fonder la logique des décisions de moyen et long terme. Au sein du ministère de l'Équipement, les études de transport tiennent une place importante alors que l'approche économique des problèmes du logement et de l'urbanisme est encore embryonnaire.

Dans les ministères à vocation sociale les cellules RCB se sont trouvées placées dans un environnement moins favorable : c'est à l'incompréhension et parfois même à l'hostilité de l'Administration traditionnelle, ici des pédagogues, là du corps médical, que se heurtent les tentatives d'introduction de la rationalité économique dans les choix. La collaboration des économistes avec ces spécialistes, assurée tant bien que mal dans les ministères techniques par l'origine commune de leurs membres, se mue parfois dans les ministères sociaux en un antagonisme peu fructueux. La greffe des cellules RCB a rarement réussi et celles-ci n'ont qu'une place et une influence modestes.

Les agents titulaires de l'État, à moins qu'ils ne soient très motivés, poussent rarement l'abnégation jusqu'à s'insérer dans des groupes d'études qui, confrontés à des problèmes difficiles dans un environnement hostile, paraissent condamnés à un rôle marginal. Faut-il ajouter que la philosophie humaniste qui faisait du haut fonctionnaire un « spécialiste » des idées générales pour lequel tout ce qui est technique est subalterne continue à prévaloir sous une forme atténuée : l'ENA dans une circulaire (1) affiche une doctrine significative à propos des futurs administrateurs : « sans être pour autant des experts ou des

(1) Note sur les épreuves des concours d'entrée à l'École Nationale d'Administration — mai 1976.

économètres, ils devront " faire faire " des études et non les " faire " eux-mêmes et ils auront plus souvent à " lire des calculs " qu'à les " écrire " ».

Si dans les ministères techniques le passage dans un service d'études a pu constituer à une certaine période un tremplin vers des responsabilités administratives importantes, il semble que cette filière ait récemment perdu de son prestige. A fortiori, dans les ministères sociaux où les analystes ont toujours été considérés comme des techniciens voués à des fonctions purement instrumentales. Rares sont les fonctionnaires titulaires dans les cellules RCB des ministères de l'Éducation ou de la Santé, aussi bien qu'au ministère du Travail ou au secrétariat d'Etat à l'Action sociale.

3. LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

La procédure budgétaire, programmation en termes de moyens dans un cadre annuel, n'incite pas à une gestion cohérente à moyen terme et les études en sont presque totalement absentes.

La notion de service public a subi en moins d'un siècle une évolution considérable. Le fonctionnement des services représentait au début du siècle une charge quasi-inéluctable, incomparablement plus faible qu'aujourd'hui par rapport au revenu national, et qu'il convenait de couvrir par des moyens appropriés. La pratique administrative s'accommodait alors très naturellement d'une procédure budgétaire fondée sur les *moyens* et non sur l'analyse d'*objectifs*. Dans cet esprit l'appréciation d'une gestion portait davantage sur la conformité de l'exécution à la décision légale que constitue l'acte budgétaire que sur l'examen de l'efficacité du gestionnaire appelé à combiner au mieux des moyens permettant d'atteindre certains objectifs.

Le développement considérable des fonctions collectives, la prise de conscience de la nécessité d'une gestion plus efficace dans une économie largement ouverte sur l'extérieur, la banalisation dans certains secteurs (électricité) de méthodes de choix économiques plus rationnelles ont créé un important appel pour que se développent dans l'Administration des méthodes mieux adaptées.

La « rationalisation des choix budgétaires » aurait pu constituer vers la fin des années soixante le point de départ d'une telle mutation. L'évolution constatée n'a guère été conforme aux espoirs de ses promoteurs. De fait, les responsables des cellules RCB que nous avons eu l'occasion d'entendre sont le plus souvent coupés de la négociation budgétaire.

Les budgets de programmes ne sont guère plus qu'un cadre de présentation annexe du budget. L'absence d'un encadrement financier pluriannuel à l'échelon ministériel n'incite pas à entreprendre des études réalistes à moyen et long terme. Certains voient dans cette absence un symptôme, parmi d'autres, du scepticisme des Pouvoirs Publics devant la nécessité de mieux asseoir et coordonner les décisions dont la portée dépasse le simple cadre annuel.

Si l'on se limite au cadre strict imposé par l'annualité budgétaire, il faut constater que les études ne servent qu'exceptionnellement de point d'appui à la négo-

ciation budgétaire. Même l'appréciation des conséquences sur les budgets des années ultérieures des dépenses à l'examen repose rarement sur des prévisions fondées.

On doit se garder de la tentation qui consisterait, à propos des deux constatations précédentes, à incriminer facilement la seule procédure budgétaire.

Si les études ne sont que rarement avancées à l'appui des demandes budgétaires, elles ne sont guère plus utilisées par certains ministères dépensiers pour éclairer leur gestion interne ou redéployer les moyens dans le cadre autorisé depuis 1975.

Par ailleurs, malgré les incertitudes que l'annualité budgétaire fait peser sur les programmes, des cadrages conditionnels à certaines hypothèses de progression des dépenses pourraient utilement être établis et notifiés aux Directions intéressées.

Enfin, le Groupe a relevé que les difficultés constatées dans les relations entre les services d'études et les services gestionnaires sont particulièrement accusées dans le cas des services budgétaires. Les différences de langage, la part faite à l'urgence et le poids des considérations purement politiques, qui constituent autant d'obstacles permanents à un dialogue efficace, prennent une importance toute particulière dans le domaine budgétaire et expliquent, pour l'essentiel, l'absence presque totale d'un tel dialogue entre les services d'études et les services budgétaires, aussi bien dans les ministères dépensiers qu'au ministère de l'Economie et des Finances.

4. LA PLACE DES SERVICES D'ÉTUDES

La place des services d'études et la conception de leur rôle dans l'organisation administrative s'opposent parfois à l'efficacité de leur action.

Si l'on excepte la période de mise en place concertée de cellules d'études dans le cadre de l'opération de rationalisation des choix budgétaires, l'implantation des services d'études s'est souvent faite en ordre dispersé, des initiatives individuelles de chefs de service influents tenant lieu de conception d'ensemble. Des besoins ponctuels voire des modes ont suscité la création d'équipes permanentes dont il a fallu ensuite reconsidérer la raison d'être. Ainsi l'organisation actuelle résulte dans bien des cas non de la mise en œuvre progressive de plans d'ensemble mais d'une succession désordonnée d'aménagements contingents.

Si l'on analyse l'incidence de la place des services d'études dans l'organisme sur la qualité des travaux et sur la facilité de leur insertion, on est conduit à s'interroger sur le degré de centralisation souhaitable et sur les relations entre services d'études et autres unités administratives. Le second de ces problèmes renvoie lui-même à la composition des cellules d'études, au profil intellectuel et psychologique et à l'expérience professionnelle de leurs membres. La prépondérance en leur sein de contractuels jeunes et ignorants des problèmes de « terrain », prépondérance très nette, dans les ministères sociaux, mais qui

s'observe aussi dans les ministères techniques, constitue un handicap permanent à l'établissement de relations confiantes avec les unités opérationnelles.

Quant aux mérites comparés d'une organisation centralisée et d'une organisation décentralisée, ils peuvent être esquissés brièvement. En faveur d'une organisation centralisée, on invoque habituellement les avantages qu'implique le regroupement des forces : l'existence d'une masse critique de « matière grise » permet une meilleure diversification des compétences et des investissements méthodologiques plus aisés. Le danger, en revanche, est que les services d'études travaillent « pour eux-mêmes » et se coupent des unités opérationnelles : certes, une organisation centralisée favorise le contact avec les instances d'arbitrage global mais ce rapprochement peut-il se faire par une greffe au sommet, alors que les problèmes de la base ne sont pas directement perçus ? Les arguments en faveur de la décentralisation sont symétriques des précédents. Des unités de petite taille placées auprès de services ou directions opérationnels ont plus de chance de poser les problèmes dans des termes accessibles à l'Administration traditionnelle. En revanche, les risques sont que, par manque de recul, les réflexions portent trop exclusivement sur des préoccupations de très court terme ou que des unités nécessairement faibles en effectifs n'aient qu'un poids administratif insuffisant.

Ce dilemme a été résolu de manières diverses selon les administrations, mais les choix faits révèlent souvent une démarche empirique ou hésitante.

Au ministère de l'Équipement, le service des affaires économiques et internationales constitue une cellule centrale à compétence générale, disposant de moyens importants et qui coexiste avec des groupes d'études périphériques placés auprès des directions. Mais cette organisation est plus le résultat d'une évolution historique imparfaitement maîtrisée que d'un choix délibéré. La création du service, puis sa croissance ont répondu à des besoins discontinus et parfois temporaires.

A la direction générale des Télécommunications, une première expérience de centralisation a été jugée peu concluante et aujourd'hui, les fonctions d'études sont entièrement assurées par des groupes placés dans les directions.

L'organisation du ministère de l'Agriculture a aussi été plusieurs fois remise en cause : depuis une récente réforme, une coordination légère des cellules d'études technico-économiques relevant des directions techniques, est assurée au niveau de la direction financière, alors que le bureau RCB se voit confier des questions plus horizontales.

Les tâtonnements sur l'organisation peuvent aller de pair avec une absence de vue d'ensemble sur le plan de charge des services d'études : l'activité du service, au lieu de se conformer à un programme de travail qui en assure la continuité, se centre sur la réponse au coup par coup à des demandes ponctuelles. Ce mode de fonctionnement qui s'observe dans les cellules RCB situées à proximité du décideur, appelle des appréciations nuancées : dans la mesure où le décideur est bien souvent commanditaire direct, il manifeste pour l'étude un intérêt accru. En revanche, ces sollicitations permanentes vont à l'encontre d'une réflexion approfondie : questions partielles ou mal posées, questions

d'actualité dont la réponse doit être apportée dans des délais trop brefs, questions reflétant des préoccupations momentanées oubliées quand l'étude aura été effectuée, voire demandes de justifications de décisions déjà arrêtées.

II. VOIES D'AMÉLIORATION

Le diagnostic sur les difficultés actuelles montre qu'elles mettent en cause des éléments très divers. Telle action apparemment favorable peut avoir des effets seconds négatifs : on a noté par exemple que les conditions du dialogue décideur-analyste s'amélioraient parfois au détriment de la qualité des études. Les propositions d'amélioration doivent être faites avec toute la prudence nécessaire.

Par ailleurs, certains problèmes soulevés lors du diagnostic renvoient à des sujets qui débordent par leur ampleur le domaine de compétence strict du Groupe : il en est ainsi des analyses qui mettent en cause la procédure budgétaire ou de celles qui suggèrent une inéquation de l'affectation des ressources intellectuelles de l'Administration entre ses domaines d'action.

Cependant, tout en se tenant dans les limites de son mandat et en rappelant les difficultés du diagnostic déjà mentionnées, le Groupe estime que des mesures concertées, susceptibles d'expérimentation progressive, peuvent conduire à des améliorations notables de l'organisation administrative et de la qualité des études.

1. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Le Groupe préconise que soient mises en œuvre des solutions largement décentralisées, sans renoncer pour autant à une nécessaire coordination.

Les structures ont une influence significative sur le contenu, la qualité et l'utilisation par le décideur des études produites. Si l'organisation administrative des Services d'Etudes ne saurait être enfermée dans un modèle unique, elle devrait satisfaire à trois exigences : la souplesse d'utilisation, la symbiose avec les services opérationnels et le maintien d'une fonction de synthèse et de coordination.

La souplesse d'utilisation est trop souvent compromise par la pérennité d'équipes créées pour répondre à des besoins ponctuels, ou par la sclérose et l'isolement de groupes de recherche dont les cadres sont faiblement mobiles. A l'opposé la mobilisation de forces d'interventions temporaires constituées d'hommes d'études et de gestionnaires momentanément détachés de leur service d'origine offre une occasion de confrontation fructueuse. Cette formule permet aussi, sans hypertrophie des cellules d'études, de former les équipes de taille critique nécessaires pour certaines opérations.

Les relations entre les demandeurs d'études et les analystes, quant à elles, ne peuvent être améliorées que par contact direct et par une meilleure connaissance par les analystes du « terrain » spécifique sur lequel opère le demandeur. La décentralisation des équipes d'études en est une condition nécessaire. Elle doit cependant éviter les risques de détournement vers des travaux trop exclusivement orientés vers des préoccupations de court terme. La logique de la décentralisation et de la spécialisation ne doit pas non plus être poursuivie aveuglément et mettre en danger la fonction de synthèse et de coordination : l'action économique d'un département ministériel ou d'une grande entreprise doit pouvoir s'appuyer sur une doctrine claire qui rassemble et dépasse les problèmes verticaux ; un minimum de cohérence entre les méthodes, les hypothèses et les données retenues est nécessaire.

Pour satisfaire ces diverses exigences et atteindre un équilibre satisfaisant, le Groupe recommande que l'on s'oriente vers des solutions décentralisées, n'excluant pas le maintien à un niveau élevé d'un pôle d'animation et de coordination, et vers le recours plus systématique à des forces d'intervention temporaire.

Des équipes décentralisées placées à des niveaux hiérarchiques différents, devraient être constituées d'hommes susceptibles de dialoguer avec les décideurs placés à ces niveaux. Elles se verraient confier à la fois les tâches permanentes d'études — observation des coûts et de la demande — et des missions à caractère plus ponctuel spécifiques au secteur dans lequel elles seraient implantées. La mobilité de leurs membres serait encouragée à la fois en direction des unités opérationnelles et pour la participation aux missions d'intervention chargées d'éclairer des questions dépassant le cadre local.

Le pôle d'animation et de coordination devrait avoir l'autorité suffisante pour contrôler la définition et la mise en œuvre de la politique d'études du département ministériel ou de l'entreprise publique considérés. Il coordonnerait les programmes, contrôlerait la passation des contrats avec des organismes extérieurs, ferait procéder, le cas échéant, à des contre-expertises, assurerait le suivi des études en s'appuyant en particulier sur les procédures de pilotage et d'évaluation recommandées dans la suite de ce rapport. Il prendrait l'initiative de constituer les « forces d'intervention » évoquées plus haut, en faisant appel aux équipes périphériques ou à titre d'appoint à des organismes extérieurs.

Les membres du pôle central devraient autant que possible cumuler les compétences d'experts et d'économistes, pour être à même d'assurer la cohérence méthodologique des travaux engagés et le cas échéant être les maîtres d'œuvre de la réalisation de modèles sectoriels. Enfin, on pourrait imaginer que ce noyau central devienne une structure d'accueil ouverte aux membres des services périphériques désireux, dans la limite d'un congé sabbatique, d'opérer un investissement méthodologique ou de se livrer à une réflexion libérée des contraintes du court terme.

L'application de ces principes qui requiert des adaptations fonction des situations spécifiques des divers départements ministériels pourrait faire l'objet d'études préliminaires plus approfondies et d'une expérimentation dans un secteur qui paraîtrait adéquat.

2. LA QUALITÉ ET L'ACCESSIBILITÉ DES ÉTUDES

Les recommandations du Groupe portent sur cinq points : les actions de formations ; le « pilotage » des études ; l'évaluation ex post des études ; l'organisation du marché des études ; la constitution d'un fonds central de documentation.

a. L'impératif de formation a été perçu par les responsables des opérations RCB, qui ont affecté des moyens importants au recyclage des décideurs comme à la diffusion des méthodes auprès des hommes d'études. Le Groupe, tout en reconnaissant le caractère déterminant de ces efforts de formation interne et en notant les encouragements qu'ils doivent continuer à recevoir, formule deux remarques qui touchent, elles, à la formation externe délivrée dans les établissements d'enseignement supérieur. Ces deux remarques et les recommandations qui en sont déduites sont très étroitement liées au diagnostic établi précédemment.

D'une part, il doit être dit que l'acquisition d'une culture économique réelle passe par un apprentissage qui est long. L'expérience montre qu'une assimilation superficielle de l'enseignement, qui laisse souvent dans les esprits après quelques années un ensemble d'idées fausses peut être pire que l'ignorance. Il convient de consacrer un effort suffisant à l'enseignement de l'économie, et plus particulièrement de la microéconomie, du calcul économique et de l'articulation de ces deux disciplines avec l'approche macroéconomique. La compréhension des concepts fondamentaux demande du temps et ne doit pas être sacrifiée à un encyclopédisme superficiel.

Cette remarque devrait être prise en compte à la fois :

- par les écoles d'ingénieurs, qui ne peuvent certes accorder qu'une place limitée à l'enseignement de l'économie mais qui devraient être incitées à laisser ouvertes des possibilités d'options comportant éventuellement l'inscription à des enseignements économiques d'établissements extérieurs ;
- par les autres établissements de formation des fonctionnaires, des plus prestigieux aux plus modestes, qui devraient être incités à donner à leurs élèves des notions sérieuses de microéconomie en insistant sur les dangers et les limites de la seule intuition ;
- par les établissements de formation post-scolaire existants ou à venir, qui devraient, parmi d'autres activités, consacrer un temps suffisant à dispenser une culture économique solide.

D'autre part, certains enseignements spécialisés d'économie sectorielle n'ont pas dans l'Université française une place suffisante. Malgré quelques efforts isolés, l'économie urbaine, l'économie des Collectivités locales, l'économie des télécommunications, pour ne prendre que trois exemples importants, sont des domaines encore en friche.

b. Une des difficultés du dialogue entre l'analyste et le décideur tient aux différences de rythme de pensée et de travail qu'imposent ou permettent leurs acti-

vités respectives. Confronté à des échéances très contraignantes, le décideur y adapte ses préoccupations et les renouvelle constamment. L'analyste, dégagé des contingences du court terme, peut et doit disposer de laps de temps suffisants pour rassembler les informations et progresser de manière méthodique. Il en résulte un déphasage inéluctable.

Pour réduire les conséquences néfastes de ce déphasage et pour faciliter le dialogue entre l'homme d'études éloigné des contingences courantes et le demandeur dont les préoccupations évoluent avec le temps, l'Institut d'économie des transports maritimes a expérimenté une formule originale organisant les relations entre le commanditaire d'une étude et l'analyste : c'est le pilotage de l'étude.

Le Comité Scientifique dudit Institut réunit le chercheur et le demandeur à intervalles réguliers et institutionnalise leur dialogue « en veillant à ce qu'une démarche intellectuelle rigoureuse soit de part et d'autre respectée ».

« A l'égard du demandeur, il s'agira de transformer une interrogation parfois vague en un véritable objet de recherche. Ou encore de lui faire préciser sa thèse et l'amener à définir des hypothèses de travail au début et tout au long de la recherche. Enfin de l'impliquer étroitement au déroulement de l'étude qu'il a commandée.

A l'égard du chercheur le pilotage consistera à discuter des méthodes d'approche du problème posé, éventuellement à lui en proposer, à l'aider à recueillir des informations ».

Si les deux parties peuvent être amenées à choisir de nouvelles orientations au cours de ces réunions, la critique du travail de recherche doit y être constructive : « Toute objection faite au sein du Comité Scientifique doit automatiquement être contrebalancée par une proposition constructive ».

Le Groupe estime cette procédure particulièrement intéressante. Son expérimentation et son extension, sous des formes susceptibles d'adaptation, doivent être encouragées.

c. Les membres du Groupe et de nombreuses personnalités parmi celles qui ont été auditionnées, ont jugé souhaitable que soit encouragé le recours systématique à des *évaluations ex post des études et des décisions*. Plus généralement, on ne saurait trop insister sur l'importance, pour l'appréciation d'une gestion, d'une bonne connaissance *ex post* de la rentabilité des projets publics.

Dans le cas où des études préalables à un projet ont été effectuées, le souci de comparer a posteriori les prévisions et les réalisations, qu'il s'agisse des coûts ou de l'appréciation de la demande, pourrait être compris comme allant de soi : de fait, de tels « retours en arrière » ne sont que très exceptionnellement pratiqués. La préparation de nouvelles décisions incite l'analyste à regarder trop exclusivement vers l'avenir, les travaux précédents étant souvent rapidement oubliés au profit de centres d'intérêt différents.

Il n'est pas toujours facile de procéder à des évaluations *ex post* et la mise en œuvre de tels travaux peut mobiliser des moyens non négligeables. Devant une

divergence importante entre prévisions et réalisations, il est parfois arbitraire d'imputer l'écart aux méthodes de prévision utilisées, aux évolutions d'un environnement souvent très interdépendant ou à la médiocre qualité de l'information qui était disponible. Par ailleurs, le suivi des projets suppose un système d'information adapté, comportant parfois la collecte d'informations spécifiques, et des moyens d'études non négligeables pour s'assurer de la comparabilité des données disponibles.

Tout comme l'étude a une double fonction d'apprentissage et d'élément de négociation, l'évaluation ex post doit avoir un double rôle pédagogique et incitatif.

Un rôle pédagogique : la reconnaissance des erreurs est bien sûr un élément essentiel de tout processus d'apprentissage, à condition qu'aient été consignés soigneusement les raisonnements qui avaient conduit aux hypothèses et qu'ils puissent être analysés.

Un rôle incitatif : dans de nombreuses circonstances on peut craindre qu'un biais systématique ne s'introduise dans le calcul économique. Les exemples de surestimation consciente des avantages (ou de sous-estimation des coûts) recueillis par le Groupe ne manquent pas pour des projets allant des plus modestes — petit investissement dans l'atelier d'un arsenal — aux plus importants — investissements d'une grande entreprise publique. L'évaluation ex post, même si elle n'est effectuée que de façon aléatoire, constitue une incitation non négligeable à la révélation d'estimations plausibles.

d. Nous avons jusqu'ici limité, de manière trop étroite, notre horizon à celui des études dans l'Administration. Il est important que les services d'études ne connaissent pas un développement anarchique et que l'Administration ne soit pas dans la position du monopoleur en ce qui concerne les études de calcul économique public. Par ailleurs le domaine de la recherche économique et sociale évolue rapidement et l'Administration ne saurait prétendre, au risque d'une hypertrophie dangereuse, disposer à elle seule d'une gamme de compétences absolument complète.

C'est pourquoi, le recours à des contrats d'études passés avec des universités, des grandes écoles, des sociétés d'études, privées ou publiques, apparaît comme un élément de diversification nécessaire et comme une garantie d'ouverture de l'Administration elle-même.

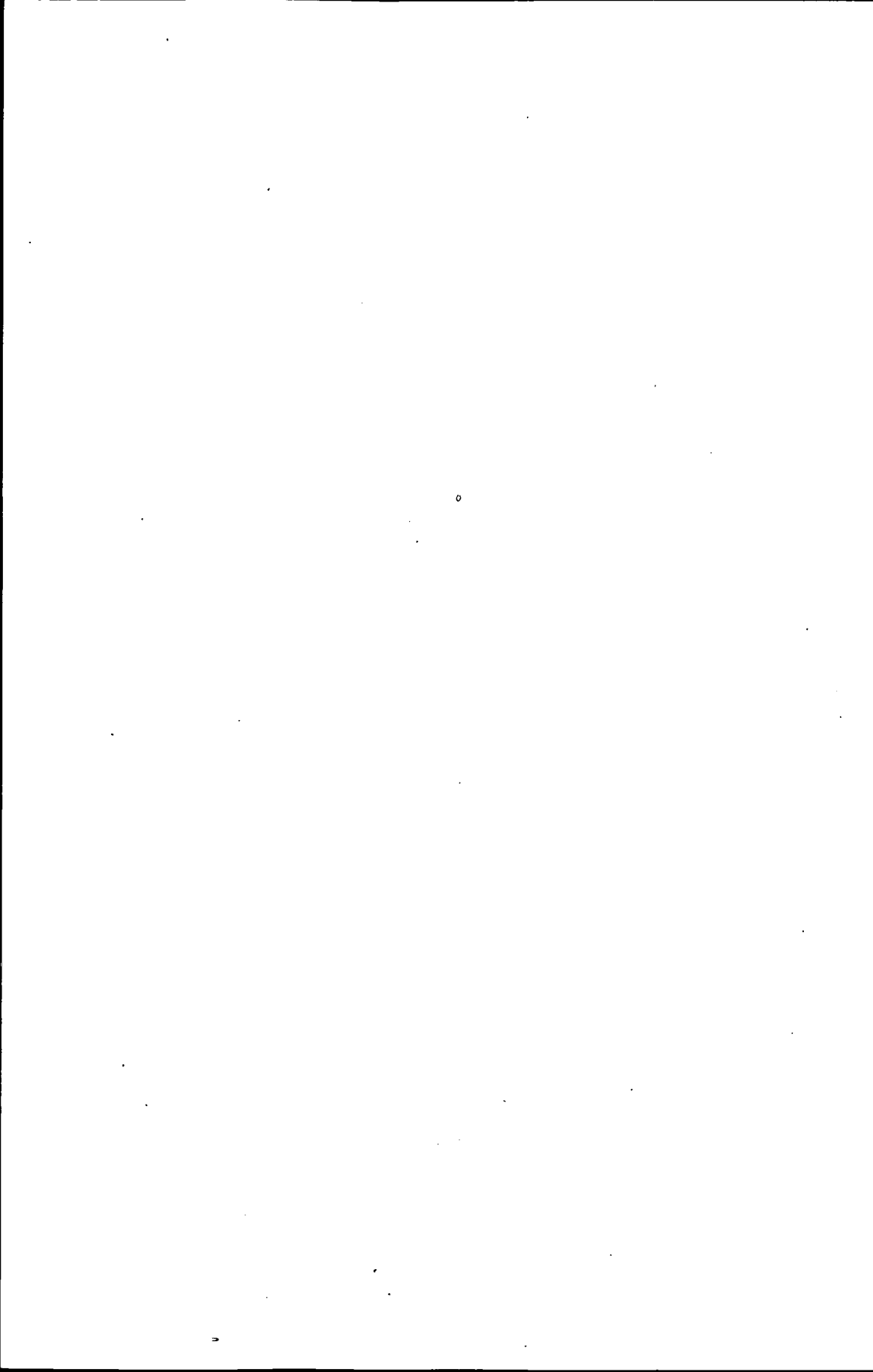
L'organisation d'un véritable « marché des études » reste à imaginer. Un tel marché devrait, si on le compare à un marché financier, permettre de dégager les organismes ou institutions auxquels il est possible de « faire crédit ». Ceci suppose de la part de l'Administration un effort pour juger avec rigueur les études qu'elle sous-traite, avec peut-être — en poussant l'analogie — la constitution d'une « centrale des risques » permettant d'éviter que se perpétuent des situations abusives, maintes fois dénoncées (1). La nécessité de centraliser une telle information obligerait les administrations concernées et des « referees »

(1) Cf. rapport de la Cour des Comptes. 1975.

convenablement choisis à porter, par écrit, un jugement de valeur sur les travaux sous-traités et, bien géré, le fonds de documentation ainsi constitué pourrait être précieux pour les services d'études eux-mêmes.

e. Les enquêtes menées par le Groupe ont fait apparaître la très faible diffusion des travaux méthodologiques et des études d'aide à la décision réalisés dans les diverses administrations et entreprises publiques. Tel mémoire passant en revue l'ensemble des méthodes de valorisation du bruit est inconnu au ministère de la Culture et de l'Environnement, lequel est par ailleurs très peu informé des travaux économiques d'E.D.F. sur la pollution des eaux. De nombreux exemples de ce type montrent le cloisonnement des services d'études et de recherche. L'habitude à tous les niveaux administratifs de la rétention d'information voire dans certains cas la manie du secret sont largement en cause. A cet égard, plusieurs commissions ou groupes de travail administratifs se penchent actuellement sur les possibilités de libéraliser la circulation de l'information entre les services. Pour ce qui est du calcul économique, le Groupe considère que la publicité des travaux devrait être la règle, et le secret, l'exception. Mais cette proposition ne paraît pas suffisante à elle seule pour qu'une communication suivie s'établisse entre les analystes des différents Ministères. Celle-ci nécessite une attitude plus volontariste et persévérante. La réunion dans ce groupe de travail, de chargés d'études et de responsables de services économiques venant des horizons les plus divers a sans doute permis à ceux-ci d'établir de premiers contacts. D'autres carrefours d'idées, forums, séminaires nationaux et internationaux devraient être organisés à intervalles réguliers pour prolonger cette première expérience.

Par ailleurs, beaucoup de temps pourrait être économisé, beaucoup de doubles emplois évités par le regroupement des travaux d'études réalisés au sein de l'Administration ou sous-traités par elle. Ceci justifierait la création d'un centre de documentation ouvert au public. Il serait chargé d'obtenir des diverses administrations la communication de leurs programmes annuels d'études, de recueillir périodiquement une information sur l'état d'avancement des travaux recensés et de diffuser cette information. Il y aurait en particulier place pour une large diffusion, à l'aide de supports à déterminer, des innovations méthodologiques dans le domaine du calcul économique.



CHAPITRE II

MISE EN ŒUVRE

Au-delà des difficultés conceptuelles, le calcul économique exige un véritable travail d'économiste pour la définition, la quantification et la mise en relation des objectifs et des moyens.

Concrètement, il s'agit devant des politiques alternatives ou des filières de production envisageables de définir et d'estimer des coûts, d'évaluer des avantages et finalement d'éclairer une décision en tenant compte d'un ensemble souvent complexe d'interdépendances.

Trois éléments sont idéalement nécessaires pour la mise en œuvre d'un calcul économique solide :

1. Une bonne connaissance des *prix* actuels et la disposition d'anticipations raisonnées sur les prix futurs.
2. Une étude sérieuse des « *technologies* » au sens large ; ceci signifie une appréciation correcte des coûts et de l'incidence des moyens mis en œuvre sur des indicateurs de résultats convenablement choisis.
3. Une représentation adaptée du *comportement* des usagers, qu'il s'agisse de « demande » au sens classique ou, par exemple, de choix entre modes de transport alternatifs.

Ces divers points seront examinés successivement. Pour chacun d'eux, on s'efforcera d'indiquer les pratiques actuelles et de proposer certaines orientations ou améliorations. Des propositions plus spécifiques relatives aux études de sensibilité et au traitement de l'incertitude seront ensuite examinées.

I. PRIX ACTUELS ET PRIX ANTICIPÉS

Il est important que l'évolution des prix soit correctement prise en compte et la diffusion, par le Commissariat général du Plan, d'évolutions prévues de la structure des prix est un point d'appui nécessaire au calcul décentralisé.

Rappelons que l'on ne s'intéresse pour l'instant qu'au traitement des biens marchands, les problèmes posés par la valorisation des éléments non marchands étant examinés au chapitre III. Il est, par ailleurs, supposé admis (1) que les calculs de coûts ou de valorisation des avantages doivent reposer sur les « prix de marché », c'est-à-dire sur le prix payé par l'utilisateur.

Il serait inexact de croire les prix courants pratiqués à un moment donné parfaitement connus : s'il en est ainsi en principe d'un matériel neuf pour lequel on peut se référer à un prix catalogue, il n'en va pas de même pour les prix associés à des opérations complexes : un chantier de travaux publics destinés à la fourniture d'un équipement de spécifications données se négocie à des tarifs dont la variabilité est loin d'être négligeable, pour des raisons qui tiennent aux conditions de l'appel d'offres, aux formes de concurrence, à la structure de la branche. Cette remarque faite, l'incertitude la plus préjudiciable au calcul économique est celle qui concerne les évolutions de prix au cours du temps.

La question du glissement du niveau général des prix ne nous concerne pas ici : les procédures d'évaluation reposent sur l'utilisation d'un *taux d'actualisation réel* et nous devons seulement concentrer notre attention sur les modifications de la structure des prix, c'est-à-dire que nous parlons ici des prix relatifs. On peut recenser trois principales raisons pour expliquer l'évolution des *prix relatifs*, en passant sous silence l'influence que peut avoir la demande :

La première tient à des évolutions brutales et accidentelles de certains prix internationaux. L'expérience récente a montré que les prix des ressources rares non renouvelables et peu substituables, détenues par un nombre limité de fournisseurs, peuvent connaître des fluctuations imprévues et de grande ampleur. L'accroissement général de la productivité, c'est la seconde raison, introduit, à partage salaires-profits stable, une évolution continue en moyenne du salaire horaire réel. Enfin, les variations différentielles de productivité entre les secteurs déterminent des modifications de la structure des prix relatifs qui peuvent être modulées selon les imperfections propres aux divers marchés.

Il est de l'intérêt de l'entreprise de prendre en compte aussi exactement que possible l'évolution des structures de prix : l'erreur en ce domaine se traduit en effet par des combinaisons très inadaptées des facteurs de production (exemple : incidence dans de nombreuses entreprises de la hausse du prix de l'énergie) ou par la mise en exploitation de filières non rentables. Il est aussi de l'intérêt de la Collectivité, d'un point de vue plus global, que les évolutions futures des prix, dans la mesure où elles conditionnent la mise en place d'un

(1) Voir « Calcul économique et planification », rapport du Commissariat général du Plan, la Documentation Française, p. 22.

appareil de production adapté, soient correctement prises en compte par les agents. Enfin, l'évaluation correcte d'une possible évolution des prix relatifs permet de répondre à une objection souvent faite à l'encontre du critère du bénéfice actualisé qui, dit-on, gommerait les effets à terme des mesures prises maintenant, puisque le très long terme se voit affecter un « poids » nul. Cet argument est incorrect puisque la rareté de certains biens non productibles est prise en compte à travers l'évolution des prix relatifs, le prix relatif des biens concernés pouvant augmenter avec un taux de croissance voisin du taux d'actualisation (1).

Les observations que nous avons pu faire sur le traitement des prix relatifs sont de deux ordres. En premier lieu on constate une *grande diversité* dans les pratiques. Tel analyste pense bien faire en choisissant une croissance annuelle de 2 % du salaire réel, tel autre travaille délibérément à structure de prix invariable, tel autre enfin suppose une modulation dans le temps de la croissance de certains prix. Par ailleurs, nous avons pu constater une *demande assez unanime* pour que la Puissance Publique annonce des prévisions, même globales, en matière d'évolution des prix relatifs. Il devrait naturellement s'agir de « tendances lourdes », faisant abstraction des éléments conjoncturels ou des déséquilibres temporaires.

De telles dispositions doivent cependant être soigneusement examinées du point de vue des fonctions de stabilisation dont la puissance publique est également responsable. Pour ceux des produits dont les prix augmentent plus vite que le niveau général des prix, l'information pourrait créer un choc en retour sur l'inflation elle-même, en étant lue comme un taux de « super-hausse », considéré comme normal par les Pouvoirs Publics. Dans le même ordre d'idées, l'Etat employeur pourrait ne pas souhaiter se lier à l'avance par des prévisions trop explicites quant à l'évolution prévue des salaires par rapport au niveau général des prix. Serait-il enfin opportun si l'on pense aux négociations intéressant nombre de produits importés, dont le pétrole, d'annoncer un taux de hausse officiellement anticipé ?

Sans nier le bien-fondé de ces arguments, le point de vue du Groupe est que, avec des précautions convenables, l'effet d'« annonce » ne doit pas être surestimé. C'est bien un problème de fond que la possible équivoque entre les aspects prévisionnels et les aspects normatifs du discours officiel sur l'évolution de l'économie globale. Il est néanmoins concevable de bien marquer le caractère prévisionnel en distinguant quelques jeux d'hypothèses ou scénarios fournissant un cadrage général entre des évolutions extrêmes.

Notre recommandation est donc ici qu'aux diverses variantes de croissance examinées par le Plan soient associés non seulement la détermination d'un taux d'actualisation, mais aussi un « cadrage » des évolutions sectorielles des prix relatifs en s'en tenant à quelques grands groupes de produits (2). Ces données

(1) Ce problème des biens non productibles est complexe, en particulier si l'on raisonne dans le cadre d'une économie ouverte, sans concertation entre les partenaires. Par ailleurs, la possible existence de substituts étroits aux biens considérés peut conduire à nuancer l'analyse.

(2) Par exemple : salaires, biens d'équipement, énergie et biens de consommation en distinguant : produits de l'agriculture, produits industriels et services.

devraient être largement diffusées auprès des décideurs publics, servant de point d'appui éventuel à des préventions plus « fines ».

II. LES RELATIONS ENTRE LES OBJECTIFS ET LES MOYENS

Lorsqu'il s'agit d'atteindre un objectif, considéré comme donné, les analyses coût-efficacité ont pour objet de mettre en évidence les processus de production ou les filières jugés les meilleurs. Un choix raisonné suppose alors :

- une claire identification des objectifs ;
- un inventaire, si possible exhaustif, des filières envisageables ;
- pour chacune des filières, l'appréciation quantitative des moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés.

Des difficultés inégales apparaissent suivant les secteurs ; incomparablement plus grandes lorsque l'on sort de la sphère marchande, elles appellent la mise en place de moyens accrus.

1. IDENTIFICATION DES OBJECTIFS

Dans le cas le plus simple, identifier un objectif revient à définir un ou plusieurs biens ou services dont on envisage d'entreprendre la production. Cependant les effets qualité viennent souvent compliquer singulièrement l'analyse.

Parler de kilowatts-heures d'électricité n'appelle pas a priori de grands commentaires : néanmoins un programme de production ne peut faire abstraction de l'acceptation simultanée d'une probabilité de défaillance. Beaucoup des travaux examinés par le groupe ont fait apparaître la complexité de l'identification du produit : le service téléphonique ne peut se caractériser uniquement par un temps de communication ; il appelle en particulier une appréciation sur les temps d'attente, les taux d'échec dans les communications, etc. De même, et là, la complexité s'accroît, la qualité d'un logement fait entrer en ligne de compte une grande variété de caractéristiques (confort acoustique, thermique, etc.). Ainsi, et nous y reviendrons au cours du chapitre III, la notion de qualité de service tend à faire glisser l'attention des caractéristiques du produit, telles qu'elles figurent dans une nomenclature statistique de biens et services, aux avantages qu'il procure, résumés dans des indicateurs plus synthétiques.

L'identification des objectifs devient encore plus délicate dans des domaines tels que ceux de la santé ou de l'éducation. Le choix des indicateurs, en l'absence d'une nomenclature précise de « biens », n'est pas neutre par rapport aux résultats des études et aux mesures préconisées. On peut certes dans le domaine de la santé définir des services élémentaires qui sont d'ailleurs claire-

ment identifiés dans les nomenclatures de la Sécurité Sociale : un examen radiologique est un service qu'il est encore possible de répertorier sans ambiguïté. Néanmoins ces services ne sont que des moyens, combinés pour satisfaire des objectifs aussi vagues que « améliorer l'état sanitaire d'une population ». De la même manière, l'heure de « travaux pratiques » en laboratoire est un service identifiable : ce n'est cependant qu'un élément particulier dans une pédagogie globale dont il est bien difficile de caractériser simplement la qualité : un indicateur tel que, par exemple, le taux de redoublement sera toujours et à juste titre critiqué, surtout si on l'interprète comme élément d'appréciation d'une gestion.

Le point de vue du groupe est que l'identification des objectifs ne peut être le fait du seul analyste. S'il est un domaine où une collaboration doit s'établir avec le « demandeur » de l'étude, c'est bien celui-là. Dans le dialogue qui s'établira avec l'ingénieur, le médecin, le pédagogue, l'analyste devra faire jouer à sa discipline un rôle de maïeutique, sans outrepasser pour autant ses attributions. Le « pilotage », tel qu'il a été défini au chapitre I, ne doit pas considérer cette étape comme allant de soi.

2. L'INVENTAIRE DES FILIÈRES

La définition de toutes les solutions envisageables appelle une large concertation.

Les techniques répétitives et éprouvées, dont l'application peut être considérée comme standard, ne posent guère à cet égard de véritable problème. Néanmoins, dans les études où la composante spatiale joue un rôle prépondérant, les solutions alternatives peuvent se multiplier d'une manière qui rend difficile leur exploration analytique. Ainsi, dans le domaine des Télécommunications, l'optimisation du réseau interurbain porte sur le routage des circuits, sur les techniques de transmission utilisées sur chaque artère, et sur le plan d'acheminement des communications, de sorte qu'il est irréaliste de vouloir décrire systématiquement l'ensemble des solutions alternatives.

Pour beaucoup de choix faisant intervenir des variantes de localisation, la préoccupation d'exhaustivité dans l'inventaire des solutions devrait être dominante. On doit à cet égard se demander s'il convient de faire reposer la responsabilité de recenser les solutions possibles sur la seule Administration.

Il est cependant apparu au Groupe que beaucoup de temps et de possibles conflits pourraient être économisés si l'on s'attachait à ouvrir davantage, et plus tôt dans le déroulement de l'étude, l'éventail de la concertation.

Si l'on sort des domaines traditionnels d'application du calcul économique, il faut être conscient de la difficulté et de la complexité de l'inventaire des moyens, alternatifs ou complémentaires, à mettre en œuvre pour un objectif donné. Une étude a été présentée au Groupe où l'objectif était de réduire la mortalité et la morbidité périnatales (1). Dans un premier temps quatre-vingts

(1) Cf. : La revue *Economie et Santé*, n° 3, septembre 1973.

actions permettant d'atteindre cet objectif ont été recensées. Après consultation d'experts et après une première évaluation des coûts et des efficacités, il est apparu raisonnable de n'en conserver qu'une vingtaine, ramenées à cinq programmes d'action sur lesquels on a finalement pu fonder un véritable calcul économique. Cette phase du travail de l'analyste revient à mettre de l'ordre, sans a priori, dans une réalité complexe, interdépendante et souvent difficile à décrire. Comme pour la définition des objectifs, cet inventaire qui suppose une bonne connaissance des règles de l'art, ne peut être menée à bien par l'analyste seul.

Le développement de filières nouvelles est affaire de recherche spécialisée : qu'il s'agisse de recherche fondamentale, de recherche médicale, d'ingénierie, l'économiste atteint les limites de son propre savoir et doit s'en remettre aux dires d'experts. Il est néanmoins des domaines où le calcul économique devrait avoir son mot à dire pour promouvoir des filières avantageuses du point de vue de la collectivité. Ainsi, par exemple, le recyclage des matières premières est un problème à la fois technologique et économique, à propos duquel des études sont en cours et doivent être encouragées : consommer de l'énergie pour recycler des matières premières et en limiter les importations est un choix à propos duquel des bilans économiques doivent être élaborés et pour lesquels le calcul économique peut naturellement trouver droit de cité.

3. APPRÉCIATION DES COÛTS

Le groupe juge prioritaire l'appréciation correcte du coût des décisions à l'examen. Des équipes spécialisées pourraient, là ou cela s'avère nécessaire, se voir confier une mission particulière en ce sens.

L'appréciation quantitative des moyens revient à associer à chaque filière envisagée ou à chaque variante examinée un coût, résultant de la valorisation des divers moyens mis en œuvre.

Lorsqu'il s'agit de filières très classiques, correspondant à des technologies déjà largement éprouvées, la comptabilité analytique peut être un support important pour une estimation ex ante des coûts, à condition qu'elle repose sur une typologie ayant un sens économique et que les clés d'affectation ne soient pas arbitraires.

Si une telle comptabilité a depuis longtemps été mise en place dans les grandes entreprises publiques, ce qui permet non seulement une appréciation ex post de la gestion mais aussi un fondement plus sûr des choix économiques décentralisés (EDF), diverses évolutions récentes dans certains départements ministériels doivent être mises en évidence et encouragées : ainsi peut-on penser que, dans le domaine de la santé, le système de comptabilité analytique mis en place dans les hôpitaux devrait favoriser une estimation systématique des coûts ; ceci est naturellement une première étape ; demeure l'importante et bien difficile question de la mesure de l'efficacité thérapeutique des divers moyens. Dans le secteur du logement, les travaux menés à bien dans le cadre du Plan Construction pour estimer les coûts d'acquisition et d'exploitation de certains équipe-

ments liés au logement constituent une base indispensable à une politique du logement mieux fondée. De la même manière, il faut rendre hommage à l'esprit dans lequel travaille la direction générale des Collectivités locales du ministère de l'Intérieur, qui consiste à aborder « modestement » le problème décisionnel, en sensibilisant le décideur microéconomique à des considérations de coût et aux interdépendances entre décisions présentes et charges futures.

Le point de vue du groupe est que cette préoccupation de faire « toucher du doigt » les coûts associés aux décisions à l'examen est tout à fait centrale et doit largement l'emporter, dans l'état actuel des pratiques de l'Administration française, sur un souci de raffinement théorique quant à l'emploi de tel ou tel critère de rentabilité plus ou moins élaboré.

La proposition est donc ici que soit encouragée, dans tous les secteurs importants de la vie administrative, la constitution d'équipes permanentes ayant pour attributions principales l'observation, l'estimation, le suivi et la diffusion des coûts. Ceci pourrait impliquer notamment :

- l'élaboration d'une méthodologie et la mise en place de procédures adéquates de recueil de l'information (systèmes de comptabilité analytique, par exemple) et le contrôle de leur fonctionnement ;
- l'action auprès des services spécialisés (services statistiques traditionnels) pour promouvoir des enquêtes là où le recueil direct d'information n'est pas possible ;
- la constitution pour les programmes « répétitifs » de catalogues de coûts, régulièrement mis à jour et largement diffusés dans l'Administration « traditionnelle » ;
- la confrontation systématique, surtout pour les grands projets, des coûts tels qu'ils auront pu être évalués ex ante et des coûts mesurés ex post. Ces équipes pourraient aussi intervenir comme « pilotes » et organismes de conseil pour des réalisations locales non répétitives.

La question de l'insertion administrative des hommes chargés d'une telle mission doit être examinée avec soin. Les équipes dont il s'agit devraient, dans l'esprit de leurs initiateurs, être légères mais suffisamment appuyées administrativement.

III. L'APPRÉCIATION DE LA DEMANDE

L'essentiel de l'analyse portera sur trois secteurs pour lesquels une tarification est généralement possible, même s'il n'existe pas de « marché » : l'énergie, les transports et les télécommunications.

Pourquoi consacrer un développement exclusif aux questions soulevées par l'appréciation de la demande ?

Un cas particulier doit évidemment être signalé : celui des situations de pénurie dans lesquelles, en toute hypothèse, l'offre jouera un rôle contraignant. C'est une vérité bien connue que la planification de la seule production se suffit alors à elle-même. Il n'existe plus beaucoup de secteurs où ce type de planification puisse s'appliquer. Même dans le cas du téléphone, l'effort important consenti au cours du VII^e Plan a précisément pour objet de sortir d'une situation de pénurie et l'évaluation des enveloppes régionales d'investissement s'appuie sur une confrontation entre une demande prévue et des normes d'équipement.

Cette réserve étant faite, on nous pardonnera de rappeler un résultat de l'analyse économique souvent méconnu et pourtant fondamental pour l'étude de la décentralisation : même si l'on raisonne dans le cadre néo-classique le plus strict, la donnée d'un « système de prix » ne suffit pas dans la plupart des cas (rendement constant) à arrêter un programme de production. Si le système de prix permet, en général, de choisir une filière de production, une information portant sur les quantités demandées est nécessaire pour fixer « l'échelle » de l'opération. Il y a là une limitation sévère de l'idée que l'on se fait habituellement des mérites de la décentralisation par les prix : en plus de l'information très riche que constitue la donnée d'un système de prix, une information portant sur les quantités est le plus souvent indispensable au décideur.

Cette information peut avoir un caractère ponctuel : elle s'exprime alors par un nombre, ou plus exactement par une chronique traduisant l'évolution prévue de la demande au cours des années sur lesquelles porte l'analyse. Elle peut aussi prendre la forme d'une fonction dépendant elle-même d'un certain nombre de paramètres, parmi lesquels le prix du bien ou service concerné (c'est-à-dire son tarif) joue un rôle central. Les informations du premier type suffisent lorsque l'on raisonne à qualité de service fixée ; une analyse plus élaborée de la demande est en revanche nécessaire lorsque l'on aborde des études du type « coût-avantages ». La mise en œuvre de politiques sectorielles cohérentes appelle une référence à ce second point de vue.

1. PROJECTIONS PONCTUELLES

Les prévisions de demande doivent s'appuyer sur des projections à moyen et long terme, condition nécessaire de cohérence sinon de fiabilité.

L'établissement de projections ponctuelles de demande ne signifie pas uniquement « extrapolation » mécaniste des tendances passées. Il est en effet nécessaire de s'assurer d'une cohérence à terme d'agrégats convenablement définis. Ce « cadrage » doit permettre ensuite des prévisions plus fines, elles-mêmes cohérentes avec les objectifs globaux. Il n'est pas inutile à cet égard de rappeler le rôle que devraient avoir les organismes centraux et les unités périphériques.

La prévision de la demande requiert un certain nombre d'informations sur les perspectives de l'évolution économique à moyen terme : informations générales sur le niveau du revenu et de la production mais aussi informations plus sectorielles sur l'activité des secteurs clients et sur les évolutions catégorielles de la

dépense des consommateurs. Les projections à moyen terme même si elles ne constituent pas l'étude de marché généralisée détaillée souhaitée par P. Massé, ont fourni dans le passé les éléments d'un cadrage nécessaire à l'établissement des perspectives tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

Nous voudrions également souligner l'importance des projections de long terme : pour les électriciens, l'horizon de cinq ans est trop court, les décisions prises maintenant ayant, compte tenu des délais de mise en œuvre, un effet direct à plus de cinq années d'échéance. De la même manière, dans le secteur des transports, il est nécessaire de disposer de prévisions longues pour éclairer des programmes dont la durée de réalisation excède souvent la période de cinq ans. Les projections de long terme ne doivent donc pas être réduites au rang d'exercice d'école.

De tels exercices sont, il ne faut pas le dissimuler, difficiles et non exempts de fortes incertitudes. Il est vrai que les inconnues de la croissance à long terme rendent plus difficiles des estimations par simple projection. Il est exact que la définition même d'un concept de demande à long terme ne suppose pas seulement une analyse de comportement des usagers, mais qu'une telle définition intègre également des éléments volontaristes, les Pouvoirs Publics pouvant orienter les choix des consommateurs par l'information, l'incitation financière ou la réglementation. On ne peut non plus passer sous silence les difficultés techniques évoquées au cours des travaux du groupe : la demande de téléphone, longtemps « contenue » par rationnement, n'est pas une demande « d'équilibre » : son estimation est donc particulièrement délicate ; la demande de transports risque de se heurter à un plafond correspondant à une saturation (par exemple dans les taux d'équipement en automobiles) et dater avec précision une telle saturation est aussi un exercice périlleux.

Il est néanmoins apparu indispensable à nombre de spécialistes entendus par le groupe que les Pouvoirs Publics, à l'échelon central, fournissent de telles prévisions. Même glissantes, même contingentes à des scénarios les projections de moyen et long terme fournissent d'indispensables repères aux décisions décentralisées.

2. FONCTIONS DE DEMANDE

Les choix des usagers entre modes alternatifs sont représentables à l'aide de fonctions de demande. Leur interprétation explicite dans l'analyse conduit à reconnaître l'importance des politiques sectorielles, lesquelles peuvent s'appuyer sur l'élaboration de modèles sectoriels.

L'étape suivante, plus difficile à mettre en œuvre revient à fonder des décisions sectorielles sur des représentations explicites des comportements. Tous les travaux économétriques dont l'ambition est de donner une représentation convenable des choix des usagers entre diverses modalités alternatives doivent à cet égard être encouragés et développés. Une économie réellement décentralisée ne peut fonctionner qu'à ce prix.

Ici encore, il convient de ne pas sous-estimer les difficultés. De tels modèles, généralement complexes, supposent que l'on puisse se fier à des séries statistiques longues et homogènes. Par ailleurs, les comportements eux-mêmes pour un environnement donné, peuvent évoluer à long terme. Enfin, il faut en ce domaine se garder de tout systématisme dans l'appréciation des résultats : le possible « fétichisme des modèles » doit être tempéré par une attitude de réflexion critique et d'ouverture ; la confrontation avec les observations statistiques et les études comparables dans d'autres pays doit être de règle.

L'établissement de prévisions fines de la demande d'un produit passe par la prise en compte des effets prix et requiert donc que les règles de tarification soient fixées pour le produit considéré et que les prix des substituts les plus proches puissent être prévus avec une fiabilité suffisante. Les règles de tarification sont un instrument essentiel de la politique de l'Etat vis-à-vis des entreprises publiques. Si elles n'étaient pas clairement définies et stables, l'entreprise manquerait des repères nécessaires à l'évaluation de la demande qui s'adresse à elle.

A cet égard, il a été souvent dit (1) que l'utilisation des tarifs publics à des fins conjoncturelles doit garder un caractère d'exception et s'effectuer de manière qu'à moyen terme, ces tarifs ne connaissent pas une évolution anormale. Le Groupe tient à exprimer son adhésion sans réserve à une telle recommandation dont les motivations dépassent largement le cadre de ce rapport.

Dans la fourniture des informations nécessaires au calcul économique décentralisé on pourrait se limiter aux règles de tarification. Munis de directives en matières de tarification, et avertis des perspectives économiques générales, EDF et GDF, tenant compte éventuellement de dispositions réglementaires régissant l'utilisation de certains équipements, disposeraient des éléments pour mener une étude de marché détaillée sur leur propre produit. La coordination pourrait dans ces conditions se borner à vérifier la cohérence des prévisions décentralisées à laquelle elles se livrent et à éliminer les incompatibilités qui pourraient s'y être glissées.

Il n'en est pas de même dans le secteur des transports : le trafic marchandise par voie ferrée sur un axe donné dépend non seulement des règles générales de tarification du fer de la voie d'eau mais aussi de la présence effective ou de l'absence d'un canal parallèle à la voie ferrée. Les décisions d'équipement sur un mode donné, rétroagissent sur la forme de la demande s'adressant au mode concurrent. L'accroissement des capacités des infrastructures concurrentes sur un axe donné requiert donc une coordination qui ne se limite pas à la diffusion de directives de tarification, ou à la vérification de la cohérence des hypothèses sur les évasions de trafic entre modes, mais qui implique un examen global sur l'axe considéré d'un ensemble exhaustif de solutions alternatives complètes. A cet égard, sauf pour la concurrence « fer, première classe », avion, il n'existe pas de modèle intermodal utilisé de façon opérationnelle.

(1) Cf. : Rapport Nora (1967) et Rapport du Conseil économique et social sur le financement des entreprises publiques (1976).

Ainsi apparaît la nécessité que les décisions de moyen et long terme puissent s'appuyer sur une politique sectorielle clairement définie. L'idée que le calcul économique pourrait reposer davantage sur des modèles sectoriels à élaborer n'a pas recueilli l'adhésion générale. Certes, de même que l'examen de modèles macroéconomiques globaux ne suffit pas à définir une politique économique nationale, de même, la considération de modèles sectoriels ne saurait constituer le seul fondement d'une politique de développement sectoriel. Cette réserve étant faite, il n'est pas apparu de raison sérieuse pour considérer les modèles sectoriels comme moins fiables ou moins utiles que les modèles globaux.

IV. LES ÉTUDES DE SENSIBILITÉ

Les résultats d'un modèle de simulation, ou d'un calcul coût-avantage dépendent de paramètres dont la valeur peut être plus ou moins incertaine. Les incertitudes reflètent l'aléa pesant sur une estimation économétrique (par exemple pour un modèle de génération de trafic), l'ignorance partielle des fonctions de production, des prix, de la demande ou de la fréquentation, ou le doute pesant sur la valorisation à apporter aux avantages. Les études de sensibilité qui ont pour objet de simuler les conséquences de choix alternatifs des paramètres dans les plages de vraisemblance où ils peuvent se trouver, se situent en aval d'une réflexion plus fondamentale où peut-être mise en cause l'adéquation des représentations ou le choix des spécifications.

L'étude de sensibilité constitue une phase essentielle d'une étude proprement dite, c'est aussi une des phases les plus délicates car elle ne peut être ramenée à la mise en œuvre d'une série de recettes, mais elle repose sur le savoir faire, l'intelligence, en bref sur l'art de l'homme d'études. Sans prétendre enfermer cet art dans une série de préceptes, on essaiera de relever les écueils les plus fréquents et de souligner les difficultés touchant à la conception et la fonction de l'étude de sensibilité.

Nombre d'études parmi celles que le groupe a eu à connaître tombent dans l'un ou l'autre des excès suivants :

Parfois, les études de sensibilité sont pratiquement inexistantes ou en tout cas réduites à leur plus simple expression. Tombent souvent dans ce travers les études dont le dessein est de démontrer la supériorité d'une solution a priori. Cette pratique reflète aussi parfois la persistance d'une vision très mécaniste des études qui a prévalu à une époque où l'enthousiasme originel pour le calcul économique n'allait pas sans une certaine naïveté.

A l'opposé l'étude de sensibilité peut conduire à un relativisme absolu : les variantes obtenues par combinaison des paramètres incertains, sont effectuées en grand nombre et de façon désordonnée. Les résultats sont alors présentés en vrac sans ligne directrice et sans explication. La dispersion des résultats incite alors au scepticisme désabusé.

A la lumière de ces errements, le Groupe juge utile de souligner des idées force touchant à la fonction et à la mise en œuvre des études de sensibilité.

1. FONCTION DES ÉTUDES DE SENSIBILITÉ

Les études de sensibilité ont trois fonctions essentielles : elles constituent un moyen d'apprentissage ; elles peuvent servir de base à un réel dialogue avec le décideur ; enfin, elles doivent permettre de déterminer des priorités en matière de recueil d'informations, de connaissance des coûts, etc.

Le rôle des études de sensibilité pour la compréhension approfondie du modèle est d'autant plus nécessaire que le modèle est plus complexe. L'expérience des modèles macroéconomiques de grande taille a démontré le danger d'une utilisation aveugle d'outils sophistiqués. Aujourd'hui les utilisateurs de ces modèles cherchent à en acquérir une compréhension préalable approfondie. Pour cela sont mises au point des maquettes, qui résument les principaux mécanismes dans un ensemble d'équations suffisamment réduit pour pouvoir être maîtrisé, et sur lesquelles sont effectuées des études systématiques de stabilité. Si l'ensemble des modèles qui nourrissent un bilan actualisé (modèles de génération de trafic par exemple, modèles de coûts...) ne constituent pas en général un système d'une complexité comparable à celle des grands modèles macroéconomiques, il n'en demeure pas moins que les études de sensibilité sont indispensables pour parvenir à une compréhension correcte des mécanismes dominants.

Les études de sensibilité peuvent aussi être un instrument privilégié du dialogue avec le décideur. Modèles et calculs apparaissent souvent comme une boîte noire dont les résultats sont à prendre ou à laisser, suscitant souvent un sentiment de méfiance. En présentant les effets de la variation de quelques paramètres bien choisis, l'homme d'études peut communiquer au décideur une part de la connaissance des mécanismes qu'il a progressivement acquise. En mettant en évidence les paramètres sensibles, il lui permet d'assumer sa responsabilité dans la pari sur lequel repose toute décision.

Les études de sensibilité lorsqu'elles s'appliquent à des problèmes où interviennent explicitement des préoccupations d'optimisation ont une troisième fonction : elles contribuent à souligner les lacunes de l'information ou de la connaissance les plus dommageables pour la prise de décision. L'incertitude sur un paramètre est sans conséquence lorsque la décision n'est pas sensible à ce paramètre, elle peut devenir cruciale lorsque ce paramètre conditionne étroitement la décision et qu'une erreur détériore gravement la fonction objectif. L'étude de sensibilité peut faire apparaître une hiérarchie de priorité dans l'effort d'amélioration de l'information.

2. LA MISE EN ŒUVRE DES ÉTUDES DE SENSIBILITÉ

La conception d'une étude de sensibilité découle naturellement des fonctions qu'on lui a assignées.

Elle doit d'abord comporter une étude complète des effets de petites modifications de toutes les variables exogènes sur les indicateurs de résultat.

Elle appelle ensuite une étude de l'incertitude pesant sur les résultats, étude qui a elle-même deux volets ; un volet analytique destiné à évaluer au coup par coup les effets de l'incertitude de chacune des données sur les résultats : sont ainsi calculées les lois conditionnelles reliant les résultats aux données ; un volet synthétique où les corrélations entre les aléas sur les paramètres sont analysées et où un petit nombre de scénarios contrastés et significatifs est défini et étudié.

La synthèse des informations recueillies dans les deux premiers temps débouche sur une évaluation motivée de la « probance » (1) du modèle. Les paramètres stratégiques sont soulignés, la robustesse des conclusions y est analysée en se référant à la fois à l'incertitude sur les données exogènes et éventuellement à la robustesse des mécanismes retenus dans les modèles explicatifs considérés.

Enfin les effets bénéfiques pour la décision d'une amélioration de l'information doivent être analysés. Cette démarche doit aller dans certains cas favorables jusqu'à l'exercice formel d'évaluation numérique de la valeur à attribuer à un accroissement d'information convenablement défini. Cette préoccupation qui est, même à un niveau informel, largement absente de la quasi-totalité des études effectuées jusqu'à maintenant, devrait devenir familière à l'homme d'études, et les concepts simples de la théorie, comme celui de valeur de l'information devenir d'emploi usuel.

Contrairement à une opinion qui semble communément répandue, un constat de non robustesse des conclusions n'est pas un constat d'échec d'une étude. Si l'information dont on dispose ne permet pas de trancher entre plusieurs décisions, il est important de le savoir.

Même non probantes, au sens qui a été défini, des études peuvent avoir le double mérite de produire des résultats jugés « non invraisemblables » et de servir de point d'appui à une thèse convenablement explicitée. A ce propos, les travaux du Groupe de réflexion sur l'économie des transports urbains (GRETU) doivent être signalés comme porteurs d'une réflexion particulièrement stimulante.

(1) « Le néologisme que constitue le mot de probance a été inspiré par la question que l'on doit se poser lorsqu'on fait usage d'un grand modèle sur ordinateur pour simuler un système complexe : les résultats sont-ils probants ? autrement dit, sont-ils une conséquence logique des données d'entrée, ou reflètent-ils surtout l'effet du hasard ou des artifices de modélisation ? ».

Les Études et les Décisions. Note sur les premiers travaux du Groupe de Recherche sur l'Économie des Transports urbains, 1973.

V. L'INCERTITUDE ET L'ÉMERGENCE PROGRESSIVE DE L'INFORMATION

L'acquisition progressive de l'information doit être explicitement prise en compte dans certains cas ; elle appelle l'élaboration d'outils d'analyse adaptés.

Le Groupe n'a pas consacré un temps important à approfondir les problèmes que soulève l'introduction explicite de l'incertitude dans l'analyse économique. Cette question avait d'ailleurs fait l'objet d'un examen sérieux au sein d'un autre groupe de travail, précédemment réuni par le Commissariat général du Plan (1). Il est néanmoins apparu important d'insister sur la question spécifique de l'acquisition progressive de l'information.

Lorsqu'existent des incertitudes essentielles, levées progressivement au cours du temps, et lorsque les décisions à prendre sont aussi de nature séquentielle, l'étude économique ne peut se contenter d'une approche en avenir certain équivalent. La dimension stratégique du problème, créée par la succession temporelle des décisions et l'émergence progressive de l'information, doit autant que possible être prise explicitement en compte, et ce pour deux raisons :

Une raison de crédibilité. Si EDF présente un programme d'équipement fondé sur un taux de fonctionnement des centrales et si ce taux est en fait aléatoire et destiné à être progressivement connu au fur et à mesure des expériences, une étude de fonctionnement qui ne retient pas cette possibilité d'information progressive et se fonde sur un taux rigide — optimiste ou pessimiste — risque d'être discréditée si les premiers résultats infirment de façon significative l'hypothèse initiale.

Une raison de souplesse. Dans des situations d'information progressive, les stratégies souples, laissant ouvertes des possibilités d'adaptation aux événements, sont préférables aux décisions immédiates ayant des conséquences irréversibles. Le degré de réversibilité souhaitable ne peut être déterminé qu'après prise en compte de l'arbre complet de décisions.

Il est certain que la détermination de stratégies complètes requiert la mise en place d'une machinerie beaucoup plus lourde que le calcul économique en avenir certain. Elle n'est donc concevable que si les modèles de simulation sur lesquels elle s'appuie sont suffisamment simples. Il ne faut donc pas hésiter dès que la dimension stratégique du problème devient prépondérante, à simplifier les modèles de simulations auxquels on recourt pour faire porter l'éclairage de façon privilégiée sur les aspects séquentiels du problème.

(1) Calcul économique et planification, *op. cit.*, chapitre V.

CHAPITRE III

MÉTHODES

Ce chapitre est consacré aux problèmes de méthode. Sans prétendre à l'exhaustivité, le groupe a choisi de concentrer son attention sur trois sujets : la valorisation des éléments non marchands, la prise en compte de la contribution des projets à la réduction des déséquilibres macroéconomiques et l'évaluation des conséquences distributives des choix.

En vue d'améliorer l'*allocation* des ressources, il est devenu de pratique courante d'attribuer un prix fictif à des éléments « non marchands », c'est-à-dire qui ne s'échangent pas en tant que tels. Ces pratiques appellent des réserves que nous essayerons de mettre en évidence.

L'élaboration d'un calcul économique où seraient intégrées des préoccupations de *stabilisation* soulève deux questions : d'une part, la possible prise en compte de l'impact des décisions à l'examen sur l'emploi, d'autre part celle de leur influence sur l'équilibre (ou le déséquilibre) des paiements extérieurs ; l'avis du groupe s'exprimera à cet égard par une certaine réserve devant l'introduction dans un calcul économique décentralisé de salaires fictifs ou de prix fictif de la devise destinés à tenir compte des déséquilibres et si possible à y remédier.

Enfin, et plusieurs allusions y ont été faites au cours des chapitres précédents, le calcul économique devrait progresser par une meilleure appréciation des conséquences, du point de vue de la *distribution*, des choix économiques.

I. LA VALORISATION DES « AVANTAGES NON MARCHANDS »

Nous nous efforcerons tout d'abord de décrire un certain nombre de pratiques telles que nous avons pu les observer dans les entreprises publiques et dans l'Administration. Nous rappellerons ensuite les fondements sur lesquels reposent la définition et l'évaluation de prix de compte, destinés à remédier à l'absence de marché. Enfin nous proposerons un certain nombre de réflexions sur les procédures actuellement utilisées, éventuellement accompagnées de propositions d'amendements.

1. PRATIQUES ACTUELLES

Les pratiques de valorisation sont inégalement développées dans les calculs économiques de l'Administration et du secteur public.

Une partie notable des analyses coûts-avantages appelle le recours à la valorisation des biens dits non marchands. Nous nous sommes volontairement limités à trois éléments : le temps, la vie humaine et les biens d'environnement. Les études dont nous avons eu connaissance se rapportent au secteur des transports où leur utilisation est assez systématique ainsi qu'aux domaines de la santé et de l'environnement, où les analyses de ce type ont un caractère plus expérimental.

Dans le domaine des transports, la Direction des Routes du ministère de l'Équipement a joué un rôle pilote. L'élaboration de règles précises puis l'application effective des directives pour l'évaluation décentralisée des projets routiers et autoroutiers ont permis et accompagné la diffusion des techniques coûts-avantages dans l'ensemble du secteur des transports. La circulaire ministérielle qui codifie les directives données aux services extérieurs distingue, dans les avantages créés par un aménagement, ceux qui peuvent être valorisés en se fondant sur les prix de marché (ou sur des prix déduits des prix de marché) comme les économies de carburant ou de pneumatiques, de ceux dont la valorisation requiert le recours à des indicateurs spécifiques. Parmi ceux-ci, la circulaire en retient trois : les gains de temps, les gains de sécurité et l'amélioration du confort.

Pour une année donnée, les gains de temps à considérer sont mesurés en nombre d'heures économisées par les usagers, en regard d'une solution de référence. La valeur du temps est estimée par une méthode indirecte qui consiste à inférer du comportement des usagers dans un problème de choix d'itinéraire la valeur implicite qu'ils accordent à leur temps. Les valeurs trouvées sont du même ordre de grandeur que le salaire horaire moyen, souvent utilisé comme première référence.

L'amélioration de la sécurité se traduit par des accidents évités et se reflète dans les deux indicateurs du nombre des blessés et du nombre des morts.

L'estimation de la valeur économique de la vie humaine est fondée sur une méthode largement répandue, qui consiste à l'assimiler à la somme actualisée des revenus de l'agent économique éventuellement majorée d'un certain *pre-tium doloris*. Ce procédé, nous y reviendrons, est beaucoup plus contestable.

Le gain de confort est valorisé forfaitairement par un bonus au kilomètre dont le montant diffère selon l'écart entre les caractéristiques de la solution de référence et celles du projet envisagé.

Cette méthodologie est dans ses grandes lignes reprise dans les bilans coûts-avantages effectués dans tout le secteur des transports. Tant à la SNCF qu'à la RATP, des principes similaires régissent ceux des calculs qui adoptent le point de vue de la collectivité (lesquels coexistent d'ailleurs avec des calculs qui mettent l'accent sur la rentabilité financière vue de l'entreprise). Les études sur les grands projets de transport, qu'ils concernent la voie ferrée (Paris-Lyon), les voies navigables (Rhin-Rhône) ou les réseaux urbains (Réseau Express Régional) adoptent la même problématique.

Cette similitude dans les méthodes ne signifie pas que l'harmonisation des approches soit complète : des différences subsistent jusque dans la valorisation du temps, qui affectent la comparabilité des évaluations de rentabilité collective. Cependant les efforts d'homogénéisation se poursuivent.

Les vies humaines sauvées sont prises en compte et valorisées dans l'évaluation économique de projets routiers ; la cohérence exigerait que le même indicateur joue un rôle central dans les études de santé. En fait, les tentatives d'application des techniques du calcul économique en ce domaine ont été limitées et à certains égards peu concluantes. A côté d'études expérimentales (1) menées en dehors et à la lisière de l'Administration, une seule étude à vocation opérationnelle, l'étude Périnatalité (2) effectuée par la cellule RCB du ministère de la Santé repose sur une description quantifiée et exhaustive des coûts et des avantages et conduit le bilan économique jusqu'à son terme en valorisant les vies humaines sauvées.

Dans le domaine des biens d'environnement, les tentatives de valorisation sont restées essentiellement limitées au ministère de l'Environnement et au ministère de l'Agriculture, en dépit de l'abondance des travaux de recherche méthodologiques ou techniques réalisés en France et surtout à l'étranger dans ce domaine. Les obstacles à l'extension de ces tentatives résultent à la fois d'un manque de données scientifiques ou physiques de base sur les effets externes des projets, de la spécificité géographique des problèmes d'environnement, des difficultés d'évaluation de certains impacts mais surtout de la prise en considération insuffisante des préoccupations d'environnement dans les administrations ou les établissements publics qui ne gèrent pas directement le milieu naturel ou le cadre de vie. L'obligation légale de constituer des dossiers d'impact relatifs aux projets d'investissements publics pourrait être l'occasion d'intégrer dans les études économiques sur les projets des préoccupations d'environnement.

(1) Cf. F. Fabre : une étude économique de la prévention et du dépistage précoce du cancer du col de l'utérus.

(2) Cf. *Economie et Santé*, n° 3, *op. cit.*

Parties du secteur des routes, les techniques de valorisation des avantages non marchands ont essaimé dans tout le secteur des transports. Elles se sont difficilement implantées dans le domaine de la Santé où elles pouvaient apparaître particulièrement appropriées. Elles restent très marginales dans le domaine de l'environnement. Enfin, elles n'ont pas réussi à s'imposer dans le domaine de l'aménagement urbain où pourtant leur diffusion a été largement assurée. Utilisées dans certaines études de transport en milieu urbain, elles sont abandonnées dans la programmation à moyen terme du développement des villes.

2. FONDEMENTS MÉTHODOLOGIQUES

La définition et l'évaluation des biens non marchands posent des problèmes délicats.

Le point de départ « théorique » repose sur un souci d'efficacité dans l'allocation des ressources.

Raisonnons sur l'exemple simple d'un gestionnaire ayant à répartir un crédit donné entre diverses filières dont le résultat unique est de sauver des vies humaines. Acceptons pour l'instant l'idée qu'une vie en vaut une autre. Il est facile de voir que la répartition des crédits qui rend maximum le nombre de vies sauvées doit être telle que, pour chacune des filières, le coût engendré par une vie supplémentaire sauvée soit le même (les économistes disent : le coût marginal doit être le même). S'il n'en était pas ainsi on pourrait atteindre un résultat supérieur en prélevant des ressources sur les filières à coût marginal élevé pour reporter sur des filières à coût marginal bas.

Dans le cadre de cet exemple, dont le caractère simpliste n'échappera pas au lecteur, on appellera « valeur de la vie humaine » la valeur du coût marginal commun ainsi associé à une répartition « efficace » des ressources. La connaissance exacte d'une telle valeur permet évidemment un dénivellement des décisions en fixant le fonctionnement de chaque filière à un niveau tel que le « coût marginal » de la vie sauvée soit égal à la valeur de la vie humaine.

Présentée en ces termes, la notion de « valeur de la vie humaine » peut difficilement être refusée. La simplicité excessive de cet exemple ne doit pas cependant faire illusion car les concepts eux-mêmes ne sont pas toujours clairs, ni faciles à définir. Par ailleurs rien n'a été dit ici sur le possible lien entre des préférences (les préférences de qui ?) et la détermination de ces « valeurs sociales » prises en compte dans le calcul économique. Nous allons revenir sur chacun de ces points.

*
**

L'indicateur « nombre de vies humaines » prétend synthétiser des objectifs de sécurité. Le bien sécurité qu'il faut associer à l'indicateur de vies humaines n'est pourtant pas un bien simple. Le niveau de sécurité peut parfois être assimilé en première approximation à un bien collectif pur : il en est ainsi pour les habitants de la vallée domiciliés à l'aval d'un grand barrage. Tantôt au contraire

il a tous les aspects d'une consommation privative : l'alpiniste décide du risque qu'il prendra ; ou d'une consommation privative avec externalités : le risque choisi par un automobiliste rejait sur les autres usagers de la route. Ainsi dans la plupart des cas, la consommation de sécurité est-elle une combinaison complexe de consommations collective et privative donnant lieu à des externalités.

Les décisions des agents en matière de sécurité sont prises dans des conditions de mauvaise information, qui contribuent à justifier, conjointement avec les phénomènes d'externalités, un comportement tutélaire des Pouvoirs Publics. La perception subjective du niveau de sécurité peut différer considérablement de sa valeur objective. Le contenu émotionnel des politiques en ce domaine incite à se défier d'une rationalité sommaire. Dans ces conditions on comprendra ce que le recours à un indicateur unique a d'insatisfaisant.

Ce qui vient d'être dit sur le « bien » sécurité pourrait être transposé au cas du temps gagné (on sait bien qu'en matière de transports urbains le temps passé en correspondances n'est pas perçu comme le temps de transport lui-même) ou, a fortiori, à celui de l'environnement (le bruit par exemple ne peut s'appréhender qu'à partir d'un ensemble complexe de composantes : intensité, fréquence, répétitions, etc.).

*

**

Si l'on décide de passer sur les difficultés de fond que l'on vient de signaler, il demeure, même si l'on s'en tient au cas d'école que nous avons proposé, que la notion de « valeur » ainsi dégagée conserve un caractère ambigu.

Ou bien on considère que la dotation budgétaire affectée à sauver des vies humaines résume une attitude tutélaire des Pouvoirs Publics vis-à-vis de la « sécurité » : comme l'a remarqué un membre du groupe, cette méthode a le défaut d'être presque tautologique, et prête aux décisions publiques une rationalité souvent excessive.

Ou bien, on souhaite déterminer un indicateur qui prenne en compte les préférences des « consommateurs-citoyens » qui, par ailleurs, dans diverses circonstances, ont à prendre des décisions qui traduisent un arbitrage entre le bénéfice de tel avantage (sécurité, environnement, temps gagné) et d'autres dépenses. C'est en ce sens que l'on pourrait explicitement parler de « valeur sociale » des avantages en question. Ce nouveau point de vue est beaucoup plus ambitieux : il s'agit d'effectuer une agrégation implicite d'opinions, souvent très hétérogènes, afin de mieux fonder des décisions « collectives ». A cet égard, la question de savoir si le calcul économique doit distinguer dans les valeurs attribuées entre les diverses catégories d'agents ou s'il doit se fonder sur une valeur moyenne convenablement définie, pose des problèmes délicats sur lesquels on reviendra plus bas. C'est à ce prix cependant que l'on peut prétendre fonder un véritable calcul « coûts-avantages » du « point de vue de collectivité ».

3. PROPOSITIONS

Les réflexions et propositions du Groupe s'organisent autour des trois arguments suivants :

- la valorisation des avantages non marchands peut aller dans le sens d'une rationalisation de certains choix ;*
- elle doit néanmoins être maniée avec prudence étant donné la fragilité de sa détermination ;*
- en tout état de cause, des études méthodologiques font encore largement défaut et doivent être vivement encouragées.*

*

**

La valorisation des avantages non marchands, telle que nous l'avons définie, repose sur la recherche d'une allocation efficace des moyens dont dispose la Puissance Publique à l'intérieur d'un secteur donné.

On voit mal comment la Direction des Routes pourrait classer les projets qu'elle examine sans évaluer, par une procédure adaptée, les avantages attachés à chacun. Les méthodes utilisées ont un statut de « convention raisonnable » ; elles sont clairement exposées et peuvent en conséquence être éventuellement discutées ; elles apparaissent comme nettement préférables à des alternatives où l'arbitraire des pressions politiques pourrait conduire à une moindre efficacité.

Ce souci d'efficacité conduit le Groupe à suggérer que soit étendu le champ d'application de l'analyse à des domaines où elle peut être fructueuse. L'économie de temps, fondamentale dans certains problèmes de transport (75 % des avantages estimés pour certains projets de la RATP) paraît ignorée dans d'autres secteurs de l'action administrative. Il vaudrait la peine semble-t-il d'appliquer des calculs économiques de ce type pour dimensionner les services administratifs et juridiques embouteillés, adapter les procédures, aménager les attentes et allouer les moyens adéquats en hommes et matériels.

*

**

Le choix des valeurs retenues dans certaines études appelle cependant des réserves qui doivent être explicitées.

L'appréciation des économies de temps ne soulève pas d'objection si l'on se réfère à un point de vue global. Il faut bien comprendre cependant que des problèmes d'équité peuvent se trouver posés dès qu'un projet a des conséquences que l'on peut différencier, de manière appréciable, entre catégories sociales. Si l'on différencie la valeur du temps entre le manoeuvre et le cadre supérieur, il serait « rentable » du point de vue de la collectivité d'aménager les files d'attente aux guichets administratifs en donnant un droit de priorité aux seconds aux dépens des premiers. Cet exemple extrême montre bien la nature des difficultés sous-jacentes.

Ces difficultés sont encore plus nettes lorsque l'on prétend valoriser la vie humaine. La pratique qui consiste à retenir la valeur actuelle moyenne des revenus anticipés n'a guère de fondement solide : l'idée serait qu'une année-vie n'est, du point de vue économique, qu'une année-travail, ressource rare dont la « valeur » est mesurée par le salaire. Le point de vue du Groupe est que de telles allégations ne peuvent que disqualifier, et à juste titre, le calcul économique en général et conduire les sceptiques à « jeter le bébé avec l'eau du bain ». A cet égard, le groupe accepte l'idée que, pour rationaliser les choix dans un secteur donné, l'annonce d'un « prix » de la vie humaine peut être une étape nécessaire : néanmoins il s'agit là d'un choix fondamentalement politique supposant une analyse précise des risques et des conditions de leur prise en charge par la collectivité. Les conséquences de tels choix ne peuvent s'apprécier qu'en termes de résultats, c'est-à-dire nombre de vie épargnées. C'est donc sur l'explicitation claire des conséquences des choix que doit porter le débat.

Enfin, il faut inciter l'analyste, avant de préconiser un emploi généralisé de telles valorisations, à faire le maximum dans le sens des études du type coût-efficacité ou, à rebours, à expliciter les valeurs implicites associées aux décisions préconisées par le demandeur. Ceci signifie en particulier que le Groupe est sceptique devant des tentatives d'agrégation d'effets souvent très hétérogènes ; à cet égard les méthodes dites multicritères qui mettent en œuvre des techniques souvent sophistiquées pour « faire révéler » les préférences du décideur, ne favorisent pas un débat direct et parfaitement transparent.

*

**

Il convient finalement de développer des études méthodologiques dans deux directions qui sont apparues prioritaires : l'environnement et les questions touchant à l'aménagement et l'utilisation de l'espace.

L'estimation de la valeur des biens d'environnement devrait être stimulée et systématisée. Certes les méthodes ne sont pas sans défaut, mais au-delà des raisons touchant à l'opportunité de s'intégrer dans un courant de réflexion international (1) et donc d'en bénéficier, les renseignements fournis par ce type d'études constituent certainement un matériau indispensable à l'amélioration de la connaissance des besoins dans le domaine.

La seconde voie de recherche qui nous semble prioritaire concerne les interactions entre les décisions de localisation des agents et les possibilités de gains de temps qui leur sont offertes : c'est ce que l'on appelle les effets structurants des investissements de transport. Dans un investissement destiné à l'amélioration d'une infrastructure de transport, qu'il soit en zone urbaine ou en zone rurale, l'évaluation des gains de temps superpose trois sortes d'effets : il y a tout d'abord les gains de temps des personnes qui empruntaient déjà l'itinéraire sur lequel les travaux sont effectués. Il y a deuxièmement les gains de temps des agents qui empruntaient un autre itinéraire et qui optent pour l'itinéraire

(1) Voir à ce sujet une étude de Ph. de Lavergne « La monétarisation des avantages non-marchands : la valeur du bruit et des espaces verts », Université de Paris X-Nanterre.

aménagé. Il y a enfin les gains de temps des personnes que l'aménagement a conduit à changer de localisation. Ces derniers effets, négligeables à court terme, peuvent pour des infrastructures ou groupes d'infrastructures importants se révéler prépondérants à moyen terme, et reflètent les effets induits du projet sur l'aménagement du territoire et l'aménagement urbain. A cet égard, les pratiques actuelles telles qu'elles sont définies par la Direction des Routes ne permettent d'effectuer que des analyses qualitatives. Des recherches sont en cours ; elles devront être poursuivies et complétées. Il ne faut pas en sous-estimer la difficulté.

II. CALCUL ÉCONOMIQUE ET STABILISATION

Plutôt que préconiser l'usage, à l'échelon décentralisé, d'un prix fictif du travail et de la devise, le Groupe recommande que les effets macroéconomiques des projets soient explicités, autant que faire se peut.

Le calcul économique se voit souvent reproché de faire abstraction des effets conjoncturels des projets qui constituent un des enjeux importants de la politique économique.

Il est certain que les modèles auxquels on se réfère habituellement pour justifier les procédures d'agrégation des coûts et avantages passent sous silence les problèmes de stabilisation conjoncturelle.

Cependant il est généralement admis qu'en période de croissance régulière où les grands équilibres de l'emploi et du commerce extérieur sont approximativement réalisés, le calcul économique traditionnel reste un guide convenable dans le choix des projets. Ses résultats doivent être adaptés et non subordonnés à la conjoncture : ainsi tel projet rentable pourra voir sa réalisation retardée ou au contraire accélérée pour freiner ou soutenir la conjoncture. Cette modulation, qui s'articule autour des procédures budgétaires, des interventions du Fonds d'action conjoncturelle, doit avoir pour principal souci d'éviter de désorganiser la mise en œuvre sur le terrain. En retour, les modifications des échéanciers des dépenses-recettes ont des effets en général du second ordre et ne remettent pas gravement en cause la rentabilité initialement calculée.

On ne peut adopter une attitude aussi sereine dans des situations de déséquilibre profond et durable. Il paraît contraire au sens commun, de se prononcer aujourd'hui sur la rentabilité d'un choix sans chercher à expliciter ses conséquences sur l'emploi ou l'équilibre du commerce extérieur.

Des solutions nées d'initiatives diverses, ont été proposées, soit sur des bases très empiriques dans le cadre de projets spécifiques, soit à partir d'une réflexion de portée plus générale.

Une idée naturelle, liée à la théorie de l'allocation optimale des ressources, consiste à retenir un prix nul pour les ressources structurellement sous employées.

Ainsi une étude sur la mise en place d'un système d'irrigation tient compte d'un certain sous-emploi structurel dans l'agriculture dans la région considérée, en comptabilisant à un prix nul les heures de travail fournies par l'agriculteur qui viennent en sus du travail effectué dans la solution de référence (1). Il en résulte que les prestations correspondantes sont comptabilisées avec un coût nul, au lieu du coût positif que la procédure classique leur attribue. Cette procédure peut être discutable, mais son principe n'est pas indéfendable, pour autant que l'hypothèse de sous-emploi permanent puisse être étayée. En revanche, certains travaux présentés au Groupe, comportant des analyses en termes de multiplicateur keynésien, sont totalement inadéquats et il est inquiétant que des approches d'une si médiocre qualité soient proposées comme support de la décision.

Inspirée de certains travaux de Frisch, la méthode des « effets » a été utilisée de façon systématique dans certains pays en voie de développement (2) pour des projets qui en général ne sont pas de taille négligeable en regard du reste de l'économie. Dans son principe, elle cherche à faire apparaître les effets macroéconomiques d'un projet, et renonçant à l'utilisation d'un critère unique qui résume l'ensemble des avantages et des coûts, elle accepte de juger ce projet suivant divers critères (créations d'emploi, distribution de revenus, coût de l'investissement...). Elle repose sur le repérage des impulsions créées par le projet et du suivi de leur cheminement dans le cadre d'un tableau entrées-sorties. Elle se réfère à des mécanismes physiques d'équilibrage et le bouclage final s'appuie explicitement sur un Plan au sein duquel la demande finale est supposée fixée de manière exogène.

Au cours de la préparation du VI^e Plan, des expériences de simulation d'effets de grands projets ou de conséquences de politiques sectorielles ont été effectuées sur le modèle physico-financier (Fifi). Cette procédure a été utilisée, pour l'évaluation, à l'aide d'une fonction-objectif macroéconomique, des effets globaux d'une politique de régression des charbonnages et ses résultats ont été comparés à ceux du calcul microéconomique coûts-avantages. Dans le même ordre d'idées, la politique de tarification des entreprises publiques a été discutée en partant de considérations d'équilibre à moyen terme se référant au même modèle.

Pour les pays en voie de développement la solution proposée par les organismes internationaux comme l'OCDE et l'ONUDI consiste à utiliser des indicateurs d'impact sur l'emploi, les devises et la distribution des revenus, et à les agréger avec des coefficients de pondération dont les modalités d'évaluation sont tirées d'une analyse théorique des déséquilibres existants dans ces pays. C'est certainement une tentative ambitieuse. Sans se prononcer sur la validité du schéma de fonctionnement qu'elle retient ni sur l'opportunité de son emploi en regard du contexte politique ni sur les difficultés de sa mise en œuvre, il faut en noter la cohérence intellectuelle.

(1) Etude sur le Lauragais-Audois présentée par M. Rainaut.

(2) Présentée au Groupe par M. Chervel. Voir aussi M. Chervel, M. Le Gall, « Manuel d'évaluation économique des projets. La mémoire des effets », note SEDES ; C. Prou et M. Chervel, « Etablissement des programmes en économie sous-développée », Dunod.

Il n'est d'ailleurs pas dans notre propos d'entreprendre une critique détaillée des propositions présentées ici. Cependant, cet aperçu servira de point de départ à un certain nombre de remarques, tenant respectivement à la mesure des effets macroéconomiques, à l'utilisation de prix fictifs et à leur évaluation.

Toute tentative d'évaluation des effets macroéconomiques, et a fortiori tout essai de détermination de prix fictifs se réfèrent explicitement ou implicitement à un modèle de fonctionnement du système économique susceptible de décrire les incidences à court et moyen termes des projets. Si l'observation des effets primaires, — variations du niveau d'activité dans les secteurs amont et aval, du revenu, des importations directement induites — repose sur des faits empiriquement constatables, l'étude de la réaction du système à l'impulsion initiale et de ses effets secondaires sur l'investissement, sur le niveau de l'activité, sur les prix et sur le commerce extérieur suppose l'identification de règles de comportement des agents et des variables qui les déterminent ; bref d'un ensemble agencé d'explications constituant une théorie.

Or dans l'état actuel des connaissances sur le fonctionnement des économies développées, les mécanismes qui régissent les ajustements en situation de déséquilibre, en particulier à court terme et dans une certaine mesure jusqu'au moyen terme, sont imparfaitement maîtrisés et font souvent l'objet de controverses. Il en résulte que la mesure des conséquences macroéconomiques est contingente au système d'explication retenu et hérite de sa robustesse ou de sa fragilité.

L'utilisation de prix de référence pour la devise ou le chômage, ne peut être imposée qu'aux agents publics. Elle romprait l'unicité des prix (du travail et des biens importés) qui prévaut en son absence et elle ne peut être comparée à la prise en compte d'un taux d'actualisation unique car, dans ce dernier cas, le laisser faire revient à accepter l'hétérogénéité inévitable des taux pris comme référence. Par le biais des phénomènes de substitution, de tels prix de référence conduiraient les entreprises du secteur public à utiliser des techniques recourant — par comparaison au secteur privé — à plus de main-d'œuvre et moins de produits importés (énergie par exemple).

Par ailleurs, l'utilisation systématique d'une batterie de prix fictifs par une entreprise publique introduit un conflit entre son intérêt financier tel qu'il s'exprime au travers des résultats comptables et l'intérêt collectif tel que le définit le système de prix de référence (par exemple, à EDF la gestion au jour le jour de la trésorerie conduit parfois à remettre en cause les échéanciers d'investissements). La multiplication de prix de référence, si le principe en était retenu, devrait s'accompagner, pour maintenir une certaine transparence dans l'évaluation des résultats économiques, d'un effort visant à déterminer les charges supplémentaires que l'utilisation de ces prix fait encourir aux entreprises.

L'évaluation de prix fictifs tout comme la mesure des effets doit se fonder sur un schéma explicatif global. Un modèle a été récemment proposé (1), pour déterminer un prix fictif de la devise pour la France, modèle qui repose sur l'idée que nos échanges présentent un déficit structurel que des butoirs sur les

(1) Etude présentée par M. A. Bernard.

exportations interdisent de résorber par des modifications de parité. En retenant un objectif d'équilibre, il est possible d'associer à la contrainte correspondante une variable duale qui peut s'interpréter comme la valeur de la devise. C'est dans la logique du modèle, le prix fictif de la devise qui, s'il était employé par tous les agents de l'économie, permettrait de restaurer à terme l'équilibre de la balance des paiements.

Deux remarques ont été présentées à propos de ce travail : d'une part, il propose une explication du déséquilibre acceptable certes, mais dont le bien fondé mériterait d'être exploré plus avant ; d'autre part, des estimations statistiques complètes, malgré les difficultés qu'elles soulèvent, donneraient au modèle une assise plus ferme qu'un simple « calage » empirique.

*
**

L'examen des effets macroéconomiques conduit à distinguer quatre niveaux différents de difficultés. Pour illustrer cette affirmation, nous prendrons l'exemple d'un choix entre des projets alternatifs destinés à satisfaire une demande donnée.

L'évaluation de premier niveau s'attache aux seules variables directement contrôlées par le décideur décentralisé : sont seulement comptabilisés, à ce stade, les emplois créés au sein de l'unité de production considérée et les achats de matériel importés. Au second niveau, se situent les informations, sûres parce que facilement accessibles, que le décideur obtient sur les réactions à sa décision des agents économiques qu'elle touche directement : il peut ainsi connaître les importations induites et l'effet sur l'emploi des commandes qu'il envisage, ou des marchés qui seront sous traités. L'étude des réactions des agents situés en amont, qui ne peuvent être directement connues, se poursuit dans une troisième phase. Dans notre exemple, l'étude de la propagation de la perturbation initiale se limite au secteur productif et repose sur l'hypothèse que les revenus supplémentaires distribués n'ont pas de répercussion sur la demande finale. La mesure des effets sur le niveau d'activité, sur l'emploi et sur les importations de l'ensemble des secteurs, requiert la connaissance de divers coefficients techniques et économiques (contenus en importations etc.) et s'appuie sur l'intégration des renseignements de premier et deuxième niveaux, suivie de la manipulation de tableaux entrées-sorties. Il est alors nécessaire dans une quatrième phase de s'interroger sur le déplacement de l'équilibre macroéconomique induit par les projets à l'examen et de considérer, dans notre exemple, les interactions entre le système productif, l'extérieur et le reste de l'économie. Cette analyse qui met en jeu les principales variables macroéconomiques (prix, salaires, variables financières) requiert l'explicitation du comportement des agents et, si l'on s'intéresse plus particulièrement aux problèmes de devises et d'emploi, nécessite un examen rigoureux des conditions de la compétitivité et du fonctionnement du marché du travail. L'interprétation de la nature des déséquilibres et des modalités de leur résorption y joue un rôle central.

L'information requise, les techniques mises en œuvre, la fiabilité et le caractère intuitif des résultats obtenus diffèrent à chacune de ces quatre étapes.

Les renseignements nécessaires à l'évaluation de premier et second niveaux existent ou peuvent être acquis directement à l'échelon décentralisé. Les résultats obtenus sont empiriquement constatables et souvent assez précis. L'évaluation de troisième niveau repose sur des techniques largement diffusées et acceptées. Elle requiert une information à laquelle peuvent accéder de nombreux utilisateurs et conduit à des résultats qui sans être évidents a priori sont faciles à maîtriser et assez robustes. L'évaluation en quatrième phase exige une investigation détaillée de phénomènes complexes ; elle appelle parfois une formalisation lourde. Les conséquences exhibées, contingentes au jeu de mécanismes délicats, apparaissent parfois paradoxales et font rarement l'objet d'un consensus. Le sens même des modifications mises en évidence, sans parler de leur ampleur, est parfois objet de controverses. Par exemple l'effet, in fine, d'un investissement de modernisation sur le volume de l'emploi peut être positif contrairement à une intuition sommaire ; le résultat dépend des caractéristiques fines du schéma retenu pour l'explication de la compétitivité.

Les conditions du recueil de l'information et de la mise en œuvre des opérations expliquent la fiabilité dissemblable des résultats et incitent à séparer, d'une part les trois premières phases de l'évaluation, et d'autre part la quatrième.

A l'échelon décentralisé, les opérations de premier niveau et si possible de second niveau seraient effectuées systématiquement. A côté du calcul coûts-avantages traditionnel, un bilan emploi-devises serait présenté. Fonder un jugement sur ces seuls résultats serait évidemment aventureux, compte tenu des réserves précédemment exprimées. L'évaluation des effets de troisième niveau, si elle était jugée utile par l'entreprise, les organismes bailleurs de fonds ou les Pouvoirs Publics, pourrait elle-même être effectuée à cet échelon.

Sans enfermer les entreprises dans des méthodes rigides, le Crédit national a récemment explicitement intégré des préoccupations liées à l'emploi et à l'équilibre des paiements extérieurs dans l'analyse des dossiers qui lui étaient soumis. Les pratiques du Crédit national reviennent à tenir compte des effets correspondant aux deux premiers niveaux, en intégrant, lorsque l'information disponible le permet, une estimation des emplois nouveaux créés à travers le mécanisme des échanges intersectoriels. Cette expérience permet d'affirmer que nos propositions ne sont pas irréalistes : leur mise en œuvre suppose que les organismes bailleurs de fonds exigent que les demandeurs produisent une telle information.

La quatrième phase requiert l'utilisation d'outils capables d'intégrer les informations tirées des deux (ou trois) premières phases et de simuler jusqu'à un horizon de plusieurs années (comme le fait le modèle de cheminement dynamique multi-sectoriel DMS) les principaux agrégats économiques dans un cadre bâti autour du tableau d'entrées-sorties. On imagine mal que les grandes banques ou les entreprises publiques se mettent à construire en ordre dispersé des modèles satisfaisant à ces exigences. L'économie des moyens affectés à des tâches réclamant un haut niveau de compétence, plaide pour l'utilisation d'outils de référence communs.

Cependant, en l'état actuel des choses, le recours à un schéma explicatif unique pour l'évaluation des effets de quatrième niveau comporte des dangers. Il

serait souhaitable que la robustesse des conclusions soit testée non seulement au vu des incertitudes pouvant entâcher les paramètres d'un modèle donné, ou en remettant en cause certaines relations dudit modèle mais aussi, si possible, en se référant à plusieurs schémas théoriques différents, donc en faisant appel à plusieurs modèles concurrents. En outre, il faudrait veiller à ce que des procédures adéquates permettent d'intégrer certaines informations sectorielles fines dans des modèles ayant nécessairement une vocation globale et qu'il est illusoire de vouloir trop désagréger.

L'analyse précédente suggère que des expériences conciliant le pluralisme des schémas explicatifs et l'unité d'appréciation, l'économie des moyens et la souplesse d'utilisation, soient dès maintenant encouragées.

L'accès libre aux modèles macroéconomiques existants pourrait dès aujourd'hui favoriser le dialogue entre les concepteurs de ces modèles et le demandeur pour la prise en compte des informations spécifiques et la discussion des résultats. Une appréciation synthétique sur la contribution des projets à l'examen à la réduction des déséquilibres serait alors donnée. A un stade ultérieur, la référence à des prix fictifs ou à une fonction-objectif macroéconomique sur lesquels existerait un consensus suffisant pourrait être envisagée.

Cependant les résultats du calcul microéconomique, qui s'appuient sur des coûts et reflètent, au moins pour les biens productibles, des contraintes et des caractéristiques technologiques relativement rigides, et les valorisations macroéconomiques, reflétant le jeu de mécanismes plus fins, devraient, compte tenu de leur degré de fiabilité dissemblable, rester séparés plutôt qu'agregés prématurément.

III. CALCUL ÉCONOMIQUE ET EFFETS REDISTRIBUTIFS

Malgré les progrès de la réflexion théorique, c'est plus de la connaissance factuelle des effets redistributifs que du choix de critères plus fins que des progrès peuvent être aujourd'hui attendus.

La théorie traditionnelle du surplus du consommateur, à qui il est souvent fait appel pour justifier le calcul économique, se réfère à l'existence de transferts potentiels permettant d'associer à un surplus positif un état virtuel de l'économie tel qu'aucune des parties concernées ne se trouve lésée dans la transformation. Pour la validité du calcul économique en regard de ce schéma, la question de savoir si les transferts potentiels peuvent être effectivement réalisés n'est pas secondaire. Plus généralement l'idée qu'il est possible au nom de l'efficacité d'apporter une solution à certains problèmes décisionnels, les questions intéressant le partage de l'avantage ainsi créé étant traitées de manière indépendante, est à considérer avec la plus grande circonspection.

Cependant dans l'état actuel des choses, les recommandations du Groupe visent par priorité à accroître la connaissance des conséquences distributives

des projets. Un effort doit être accompli en ce domaine, de nature différente selon les cas.

Parfois, c'est au niveau du projet élémentaire qu'il faut viser à mettre en évidence les effets sur la distribution, afin de faire valoir les préoccupations d'« équité horizontale » chères aux spécialistes anglo-saxons des finances publiques. Si l'on considère par exemple une action spécifique accroissant les nuisances subies par certains agents, on ne peut se désintéresser totalement de la question de savoir si les victimes seront effectivement indemnisées et sous quelles formes. Ceci revient à dire que la réponse à la question « tel projet est-il avantageux pour la collectivité » pourrait être formulée dans certains cas sous la forme « oui si tel type de transferts en faveur de tel groupe d'agents est simultanément effectué ».

Dans d'autres cas l'analyse des conséquences distributives des projets élémentaires peut n'être ni possible, à cause de son coût trop élevé, ni souhaitable, parce que l'information, trop isolée, n'est pas pertinente. Il est souvent hors de portée de prétendre obtenir une répartition par classe de revenus des bénéficiaires de tel projet de transports urbains. Serait-ce possible, que la mise en œuvre de compensations concernant ce seul projet est bien difficile à envisager.

Une évaluation à la fois convenable et d'un coût abordable doit être recherchée au niveau plus global des fonctions. Un jugement synthétique sur les effets redistributifs des équipements mis en place dans le cadre de la politique générale de l'Éducation, de la Santé, de l'Urbanisme peut alors être obtenu.

Par exemple, ouvrir des équipements publics culturels ou de santé, d'accès gratuit, est à première vue un programme on ne peut plus juste. Néanmoins, ne favorise-t-on pas dans certains cas des catégories sociales déjà hautement privilégiées qui ont reçu l'éducation pour en profiter dans de bonnes conditions, et qui seront finalement les principaux bénéficiaires de cet effort de la collectivité ?

Un traitement explicite de ce type de question passe par l'étude du comportement des agents face à l'ensemble des services publics et des équipements collectifs qui leur sont ouverts. Les études de comportement de ce type sont rares et délicates à mettre en œuvre. Il est néanmoins très important que l'État en favorise le développement.

Enfin les informations rassemblées surtout au niveau des fonctions doivent être regroupées et mises en regard de l'ensemble des outils dont dispose l'État pour agir sur la distribution. Les principes de l'action devraient alors pouvoir s'appuyer sur une vision plus synthétique. A cet égard, la théorie traditionnelle de l'allocation des ressources (et de l'optimum de « premier rang ») n'est que d'un faible secours, dans la mesure où elle fait abstraction de nombre de contraintes institutionnelles sur les conditions de transferts entre les agents. On ne peut raisonner comme s'il s'agissait en premier lieu de fabriquer un gâteau le plus grand possible, puis ensuite de laisser aux politiques le soin de s'entendre sur la manière de partager le gâteau. Ce raisonnement n'est acceptable que si la taille du gâteau ne dépend pas de la manière dont il est partagé. Les considérations de distribution ne peuvent ainsi être totalement séparées de la recherche d'un optimum.

Aujourd'hui, la réflexion théorique porte sur l'analyse de l'utilisation des outils fiscaux pour la mise en place d'une politique cohérente de distribution, afin de fonder sur des considérations redistributives la déontologie des distorsions chère aux partisans de la vérité des prix. Elle cherche parallèlement à appréhender comment les critères de choix microéconomiques, qu'ils s'appliquent aux biens privés ou aux biens collectifs, doivent être amendés pour tenir compte des objectifs redistributifs. Elle ne fournit pas sur ce dernier point de règles aujourd'hui opérationnelles.

Nous sommes encore très loin d'une maîtrise suffisante de ces questions ; tout ce qui peut, en de tels domaines, enrichir le patrimoine de réflexion des économistes doit être considéré comme important et, malgré son caractère encore fort abstrait, sans aucun doute encouragé.

CONCLUSION

Quel statut pour le Calcul économique ?

La lettre de mission du Premier ministre proposait que les travaux du Groupe s'appuient sur un inventaire des pratiques actuelles. Un travail approfondi en ce sens a été mené à bien auprès de cinq départements ministériels ; les résultats de ces enquêtes figurent dans les annexes 1 à 5. Par ailleurs, de nombreuses auditions, portant sur l'examen de dossiers précis, ont apporté au Groupe un indispensable complément d'information.

A la lumière de ces informations et dans le prolongement des réflexions précédentes, nous voudrions maintenant indiquer ce qu'est et ce que pourrait être le statut du Calcul économique.

Quatre niveaux peuvent à cet égard être distingués : les études peuvent avoir un statut de « monographie exploratoire » destinée à coordonner des réflexions éparses sur un sujet déterminé ; elles sont souvent comprises comme un moyen de gestion décentralisée efficace au sein d'un département ministériel ou d'une entreprise ; elles sont parfois l'instrument d'une coordination sectorielle, encadrant une gestion décentralisée. Enfin si le calcul économique gagne à s'appuyer sur des projections globales, il peut aussi être compris comme l'instrument d'une planification décentralisée.

1. Les monographies

Il s'agit le plus souvent d'études pilotes dont le mérite principal est de déranger les routines en montrant que malgré les difficultés de quantification, il est possible de faire des économies sur les moyens sans dénaturer les résultats de l'action administrative. Dans de telles études, la collecte et la mise en forme de l'information représentent presque toujours une somme d'efforts bien supérieure à ce qu'appelle la conceptualisation elle-même. Une question souvent débattue est celle de la prise en compte exhaustive des facteurs les plus importants : ici, peut-être plus qu'ailleurs, les qualités de jugement sont fondamentales.

Le choix des valorisations (avantages notamment) pose des problèmes délicats. De même la question : « qui bénéficie du projet ? », n'a pas le plus souvent de

réponse claire. Devant ces difficultés, la présentation au décideur d'une batterie d'indicateurs bien choisis représentant les principaux coûts et effets des projets alternatifs doit permettre à celui-ci d'effectuer ses choix dans la clarté.

Ces études s'appliquent le plus souvent à des projets ponctuels sans incidence macroéconomique significative et qui représentent d'ailleurs une part souvent modeste du budget d'un ministère.

La plupart des travaux présentés au Groupe par le ministère de la Santé, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Culture et de l'Environnement entrent dans cette première catégorie.

De tels travaux ont le statut qu'ont généralement les travaux d'études : c'est un peu un produit de luxe, au mieux un investissement intellectuel considéré avec respect, dont le caractère contraignant semble rester très faible pour le décideur public. Ils ont cependant le très grand mérite de montrer que l'application du calcul économique à des domaines jusqu'ici peu concernés comme les fonctions collectives est possible.

2. Un moyen de gestion décentralisée

Au-delà de l'expérimentation, l'application systématique du calcul économique implique la définition et la mise en œuvre des règles de gestion à la fois rationnelles et opérationnelles s'appliquant aux choix de variantes, de durées de vie, à la gestion des réserves, etc.

Les méthodes correspondantes fondées sur la décentralisation par les prix sont maintenant considérées comme classiques. Le terrain d'élection en est le ministère de l'Équipement et certaines grandes entreprises nationalisées. Il s'agit naturellement de budgets importants que les gestionnaires s'efforcent d'allouer le plus efficacement possible.

C'est ici le domaine privilégié de l'économisme presque pur : les malaises et les limites apparaissent lorsque les décisions préparées supposent des « choix de société » délicats à expliciter, où il est difficile de faire le départ entre la prévision et la politique volontariste. Les choix relatifs aux équipements urbains viennent buter sur l'insuffisance de nos critères quant à l'aménagement de l'espace ; la politique d'équipement électronucléaire suppose une vision cohérente de ce que sera à long terme la consommation d'énergie.

3. L'instrument d'une coordination sectorielle

Le calcul économique est trop rarement utilisé actuellement comme instrument de politique sectorielle. Citons comme exception le secteur des transports où le choix entre divers modes tend, de plus en plus, à être explicitement traité, avec un souci d'harmonisation dans les méthodes et le choix des valorisations.

L'élaboration de véritables modèles sectoriels est un objectif actuellement à portée. De difficulté variable suivant les secteurs, un tel projet est cependant apparu souhaitable pour assurer une réelle coordination des décisions. Il est paradoxal que l'effort important entrepris pour disposer de véritables modèles

macroéconomiques globaux ait pris le pas sur l'étude systématique des aspects plus sectoriels.

4. Un support de la planification décentralisée

Bien qu'ils n'aient guère été envisagés ici, car ils avaient été l'objet d'un groupe de travail antérieur, les débats autour de la fixation « du » taux d'actualisation du plan recourent ce dernier aspect. La démarche est alors beaucoup plus ambitieuse. Il s'agit, dans le cadre d'une politique de croissance convenablement éclairée, de favoriser la mise en œuvre d'une allocation décentralisée, mais efficace, de l'ensemble des ressources d'épargne de la Nation.

Les développements précédents sur les prix relatifs relèvent du même état d'esprit : la décentralisation par les prix, avec tous les mérites qu'on lui connaît, suppose la référence à des bases d'évaluation communes. Lorsqu'il s'agit d'intégrer les « prix futurs » dans l'analyse, le Plan apparaît comme une référence au calcul décentralisé.

Si le calcul économique décentralisé doit s'appuyer sur le Plan, la question de l'utilisation du calcul économique comme instrument des procédures de planification elles-mêmes reste ouverte. Bien que très stimulants, les travaux théoriques sur ce sujet ne semblent pas encore mûrs pour sortir des laboratoires.

LE PREMIER MINISTRE

Paris, le 25 février 1977

Monsieur Jean Ripert
Commissaire au Plan
18, rue Martignac
75007 Paris

Monsieur le Commissaire,

La réalisation, au cours des prochaines années, d'un développement satisfaisant, exigera une rigueur accrue dans la gestion des affaires publiques et privées. Cette exigence résulte tout d'abord de l'obligation de maîtriser les tensions inflationnistes et de rétablir sur des bases durables l'équilibre des comptes publics. Elle est aussi requise par la nécessité d'une redistribution du flux d'investissements entre les secteurs d'activité en vue notamment de renforcer la compétitivité de notre appareil productif et de diminuer le degré de dépendance de notre économie.

Une attention accrue doit donc être portée aux conditions dans lesquelles l'épargne sera affectée aux investissements. Les choix relatifs à ces derniers revêtent de ce fait une importance particulière.

Le calcul économique constitue un des moyens qui permettent d'éclairer ces choix. Cette technique d'aide à la décision ne peut fournir un critère de choix exclusif. Mais elle oblige à expliciter une partie des coûts et des avantages et permet dans une certaine mesure de comparer entre eux des projets d'investissements ou plus généralement des emplois alternatifs des moyens financiers disponibles.

A partir du V^e Plan le Commissariat du Plan a défini un taux d'actualisation de référence à l'usage des décideurs publics. Mais en pratique le calcul économique n'est utilisé que pour une faible partie seulement des investissements publics ou aidés par l'Etat.

Cette situation a plusieurs causes : l'insuffisance des efforts entrepris pour familiariser les parties intéressées avec le calcul économique ; les difficultés inévitables qu'entraîne la nécessité de tenir compte des contraintes budgétaires et financières à moyen et court terme : l'apparition enfin de problèmes nouveaux

tels que la prise en compte des effets irréversibles des projets ou l'incertitude qui affecte les perspectives à long terme.

Il convient de remédier à cette situation. C'est pourquoi je vous demande de constituer sous votre responsabilité un groupe de travail interministériel chargé de définir les conditions d'un recours plus systématique au calcul économique dans la préparation des choix des administrations et des entreprises publiques.

A partir d'un inventaire et d'un bilan des pratiques actuelles le Groupe s'efforcera de proposer des solutions concrètes, et recueillant un consensus suffisant, aux principales questions que soulève la généralisation du recours au calcul économique. Je souhaite en particulier que ses recommandations :

- contribuent à accroître la décentralisation des décisions tout en assurant une prise en compte satisfaisante des exigences de la cohérence économique à moyen et long terme et le respect des contraintes financières et budgétaires,
- puissent s'appliquer à des domaines jusqu'ici peu concernés par le calcul économique tel que le logement ou les fonctions collectives,
- permettent le recours, concurremment au taux d'actualisation, à des indicateurs économiques et sociaux représentatifs de priorités à moyen et long terme.

Les administrations et entreprises intéressées fourniront au groupe de travail toutes les informations les concernant qui seront utiles à la conduite de ses travaux.

Le Groupe déposera son rapport avant la fin de l'année 1977. Au vu de ce rapport vous m'adresserez les propositions de directives à l'attention des administrations et entreprises intéressées.

Raymond Barre

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL

Président

M. Milleron Directeur de l'ENSAE*

Rapporteur

M. Guesnerie Ingénieur des Ponts et Chaussées en service détaché
(CNRS — CEPREMAP)

M. Cremieux Rapporteur adjoint, ingénieur d'EDF en service détaché,
chargé de mission au Commissariat général du Plan

Membres du Groupe

MM. Ayel Chargé de mission à la direction du Budget
ministère de l'Economie et des Finances

Baudrillart Chef du Département RCB
ministère du Travail

Bernard Sous-directeur à la Direction de la Prévision
ministère de l'Economie et des Finances

Blain Chargé de mission à la Délégation générale à l'Energie

Bouinot Chef de la mission de statistiques et d'analyses financières
à la Direction générale des Collectivités locales
ministère de l'Intérieur

Broche Chef du département de l'Economie de l'Education,
Direction générale de la Programmation et de la Coordination
ministère de l'Education

Bruneau Chargé de mission au Commissariat général du Plan

Chabrol Chargé de mission à la Caisse des Dépôts et Consi-
gnations

Mlle Chapalain Chef du Bureau « études et plans » à la Direction
générale de la Santé, ministère de la Santé et de la
Sécurité sociale

MM. Chartier Chargé de mission au Crédit national

Chaugny Ingénieur principal de l'Armement
Délégation ministérielle à l'Armement

* Chef du service économique au Commissariat Général du Plan depuis le 1^{er} juillet 1978.

Chervel	Directeur des recherches et progrès techniques à la SEDES
Mlle Claver	Chargée de mission au Commissariat général du Plan
MM. Cruon	Sous-directeur des programmes et des études économiques ministère de la Culture et de l'Environnement
Destival	Chef du Service des Affaires tertiaires au Commissariat général du Plan
MM. Dufour	Chef du Bureau « Rentabilité des Investissements — Critères de choix » à la Direction du Trésor
Dupinay	Chargé de mission à la Direction du Plan Assistance publique de Paris
Durif	Chargé du Groupe de recherche et d'études sur la Construction et l'Habitation à la Direction de la Construction ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire
Emin	Chef du département des études RCB, Direction générale de la Programmation et de la Coordination ministère de l'Éducation
Mme Esquiague	Chargée de mission au ministère de l'Agriculture
MM. Francony	Economiste au Service des études économiques générales Electricité de France
Henry	Professeur à l'École Polytechnique Directeur du Laboratoire d'économétrie de l'École Polytechnique
Idrac	Chef du Bureau du plan et des études générales à la Direction générale des Collectivités locales ministère de l'Intérieur
Jamet	Ingénieur des Ponts et Chaussées, Direction des Routes et de la Circulation routière ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire
Jeanjean	Chargé de la Sous-direction des études au Service des Statistiques et des études économiques direction du Bâtiment, des Travaux publics et de la Conjoncture ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire
Lebre	Chargé d'études à la mission de statistiques et d'analyses financières, Direction générale des Collectivités locales ministère de l'Intérieur

Le Roux	Chef de Bureau à la Direction du Budget ministère de l'Economie et des Finances
Lion	Chargé de mission au Commissariat général du Plan
Louis	Chef du Bureau RCB à la Direction générale de l'Administration et du Financement ministère de l'Agriculture
Lutfalla	Contrôleur général des Armées ministère de la Défense
MM. Mader	Chargé de mission au Crédit national
Mignot	Chef du Service économique au Commissariat général du Plan
Perrin	Professeur au Centre d'Enseignement supérieur des Affaires
Piotet	Adjoint au Sous-directeur des études et des program- mes, Direction générale de l'Administration et du Financement ministère de l'Agriculture
Postal	Chargé de mission à la Caisse des Dépôts et Consi- gnations
Prou	Directeur du Centre d'Etudes des Programmes Econo- miques
Rainaut	Conseiller technique à la Direction de l'Aménagement ministère de l'Agriculture
Reviron	Chargé de mission au Service des Affaires économi- ques et internationales ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire
Mme Saint Macary	Chargée de mission à la Direction du Budget ministère de l'Economie et des Finances
MM. Ternier	Chef du Service des Affaires économiques et interna- tionales ministère de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire
Theys	Chargé de mission au Service des Affaires générales ministère de la Culture et de l'Environnement
Mme Thomas	Chargée de mission au Département RCB ministère du Travail
Vareille	Chef de Département à la Direction générale de la Programmation et de la Coopération ministère de l'Éducation
Ventre	Ingénieur au Service des programmes et des Affaires financières, Direction générale des Télécommunica- tions

Walliser	Chargé de mission à la Direction de la Prévision ministère de l'Economie et des Finances
	Ont été auditionnés par le Groupe
MM. Amalric	Ingénieur principal à Charbonnages de France
Bernard	Chef du département Prévision au Service d'Etudes économiques générales d'Electricité de France
Citerne	Chargé de mission à la Direction de la Prévision ministère de l'Economie et des Finances
Collet	Ingénieur au Service économique et international, Direction générale de l'Aviation civile ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire
Corbière	Ingénieur à la Compagnie nationale d'Aménagement du Bas-Rhône Languedoc
Deligny	Directeur du Centre d'études des Transports urbains ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire
Domont	Ingénieur à la Compagnie nationale d'Aménagement du Bas-Rhône Languedoc
Fischer	Chargé de mission au Service des Affaires économi- ques et internationales ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire
Jean	Ingénieur à la Compagnie d'Aménagement des côteaux de Gascogne
Lamidet	Economiste à Air Inter
Lewden	Directeur des Etudes économiques et de la planifica- tion à la Direction générale de l'Aviation civile ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire
Maugen	Ingénieur au Plan Construction
Monnet	Directeur des études générales et de la Recherche à la Société nationale des Chemins de fer français
Riveline	Directeur du Centre de gestion scientifique de l'Ecole des Mines de Paris
Trotignon	Ingénieur au Centre d'Etudes des transports urbains ministère de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire
Toromanoff	Contrôleur général à Gaz de France
Vivier	Chargé de mission à la Régie autonome des trans- ports parisiens.