

SGPI-France Stratégie-Andra-IGEDD

Colloque

Évaluation socioéconomique des investissements publics : comment prendre en compte le très long terme et le risque dans la décision publique ?

22 septembre 2022

Discours de conclusion de Chantal Jouanno, Présidente de la commission nationale du débat public

Monsieur le Commissaire général,

Mesdames et Messieurs,

Votre invitation m'a plongée dans une grande perplexité car en creusant le sujet j'ai découvert l'abîme entre l'intention et la réalité. Je m'explique : dans le rapport de septembre 2013 sur l'évaluation socioéconomique de la mission présidée par Emile Quinet, il y a donc 9 ans, il est écrit :

« On constate que l'ESE souffre d'un rôle trop peu important dans le processus de décision. » Vous rappelez que normalement, une première évaluation socioéconomique doit être présentée dans le cadre du débat public afin de permettre au public de débattre de l'opportunité du projet. Mais, vous aviez constaté en le regrettant que les données et les hypothèses permettant d'aboutir aux valeurs finales sont généralement absentes des dossiers de débat public. En d'autres termes, difficile pour le public de comprendre la VAN.

Aujourd'hui cela reste plus que vrai et je dirais même que la présentation de l'ESE dans les débats publics est au mieux inutile, au pire contre-productive car un énorme facteur de suspicion du public.

Constat de l'ESE dans le débat public

Pardon de cette approche un peu provocante mais qui part d'un simple constat empirique. Je ne prendrai que 2 exemples récents, volontairement distincts de CIGEO. Ces exemples concernent des infrastructures routières pour lesquelles nous avons la plus grande expérience d'ESE : le projet d'autoroute concédée sur l'axe Poitiers Limoges soumis à concertation début 2022 et le projet de Liaison routière Fos Salon soumis à débat public en 2020. Je précise que ces projets, et donc les dossiers d'information pour le public, relèvent bien de l'État.

Exemple : Projet d'autoroute Poitiers Limoges

Il y a bien dans le dossier du projet l'explication très synthétique du calcul socioéconomique qui indique que l'on donne une valeur positive ou négative aux effets induits par le projet et que l'on

additionne ces valeurs pour obtenir la VAN. Il y a bien une VAN du projet et des scénarios alternatifs exprimés en valeur monétaire. Pour les scénarios alternatifs dont la VAN est négative, il est simplement expliqué que cette valeur négative « met en évidence l'insuffisance des gains de temps et d'amélioration de la sécurité ». Les effets sur le milieu naturel, l'eau et la biodiversité sont abordés ensuite. Le public peut donc légitimement penser qu'ils ne sont pas intégrés à la VAN. Les impacts sur l'environnement sont d'ailleurs présentés de manière si succincte que cela frôle la désinvolture : je cite une phrase vous permettant de comprendre comment est traitée la question environnementale : « Les effets potentiels sont directement liés à la longueur de voie nouvelle. Il est donc logique que le scénario autoroutier ait des effets potentiels supérieurs. Toutefois la mise en œuvre de la démarche ERC doit permettre d'aboutir à des effets résiduels non notables, quel que soit le scénario retenu ». Quant au bilan CO2 des différents projets et scénarios, vous n'en trouverez pas trace.

Autre exemple : le débat public sur le projet de liaison routière Fos Salon

Une page dans le dossier du maître d'ouvrage sur l'ESE dont une colonne sur l'explication de la méthode et une colonne précisant que « l'évaluation indique que quelle que soit l'option retenue la somme des avantages du projet dépasse la somme des inconvénients » ; et que les avantages sont constitués principalement des « gains de temps, gains de consommation de carburant et de réduction des nuisances ». Pas de bilan carbone, pas de détail des impacts environnementaux. Les seuls points réellement détaillés sont : les trafics, les temps de parcours, les coûts du projet.

Quels constats en tirer ?

Le public peut légitimement déduire de cette présentation que la VAN est une approche principalement économique et que les enjeux environnementaux ne sont pas déterminants dans le choix du projet. La présentation d'un indicateur monétaire unique à l'évidence induit ce raisonnement. Elle est d'autant plus questionnable pour les enjeux de biodiversité dont le rapport de Bernard Chevassus au Louis avait montré les limites.

Il peut également considérer de cette présentation que l'ESE est un outil peu fiable qui vise simplement pour le MO à légitimer son projet. D'ailleurs, nous avons très fréquemment des demandes d'expertises indépendantes qui contestent les chiffres avancés. C'est notamment le cas pour les hypothèses de trafic qui, comme vous le souligniez en 2013, sont très généralement optimistes.

Dans le cadre d'une concertation en 2021 sur le projet d'élargissement A46, nous avons recouru à cette expertise compte tenu de la conflictualité du projet. L'expert note que l'expertise a été faite dans les règles de l'art mais constate néanmoins que les modèles actuels sont incapables de prévoir des modifications comportementales fortes ; il aurait donc été nécessaire de mettre ce modèle à l'épreuve d'une politique volontariste de report de trafic.

D'où une première recommandation à l'égard des MO, notamment l'ETAT : dans le cadre du débat public, l'ESE ne doit pas être présentée comme un outil de légitimation de leur projet mais bien comme un élément d'information et d'éclairage du public. De fait, il serait plus pertinent dans un premier stade de la procédure pour éviter ces biais de ne pas présenter dans le dossier une VAN, c'est-

à-dire un indicateur unique, mais bien les différents indicateurs séparés qui permettent de bien distinguer les différents enjeux, selon les différents scénarios. Pourquoi ? car à ce stade de la procédure nous ne déterminons pas l'acceptabilité du projet mais ses conditions de faisabilité. Il importe donc de pouvoir identifier spécifiquement chaque impact et de permettre au public de les hiérarchiser, d'en discuter.

Deuxième recommandation, issue de la première, il serait pertinent que le débat public et la concertation continue soient également le moment de débattre des critères de l'ESE, de leur pondération, des hypothèses qui les fondent. Pourquoi ? car les préférences, les inquiétudes, la perception du risque, la sensibilité aux enjeux environnementaux sont extrêmement différentes d'un territoire à un autre. A titre d'exemple, les grands projets d'implantation industrielle sur le port de Dunkerque font peu débat alors qu'ils susciteraient de nombreux débats dans le Lézard.

Dernière point, la question du long, voire très long terme.

Là encore, je vous propose de partir d'un exemples concret, CIGEO pour lequel nous sommes garants pendant encore de longues années. Sur le très long terme, le champ des incertitudes est immense. Les préférences collectives qui fondent les critères de l'ESE et leurs pondérations vont profondément évoluer. De fait, je ne sais pas si l'ESE est réellement pertinente. D'ailleurs les débats sur le coût de CIGEO, l'inventaire des déchets, les enjeux de requalification des matières sont en réalité sans réponses définitives à ce jour. D'où la pertinence d'associer à ce projet plusieurs principes : le principe de réversibilité mais également la poursuite des recherches sur des solutions alternatives ou complémentaires ; un processus de révision en continu des coûts et impacts de ce projet. CIGEO est vraiment le projet qui appelle à une évaluation en continue pour réévaluer nos choix.

Je souhaite rebondir sur la notion de TRI socioéconomique présenté par le Secrétaire général pour l'investissement France 2030. Cette présentation montre que nous sommes tous à la recherche d'un indicateur qui permette d'intégrer le long terme en passant d'un raisonnement de flux, le revenu, à un raisonnement de stock, le patrimoine. Il me rappelle les travaux que nous avons demandés à la mission J. Stiglitz et A. Sen et J.P. Fitoussi « sur la mesure des performances économiques et du progrès social » dont l'objectif était bien de trouver des « boussoles » alternatives au PIB afin de prendre en compte l'évolution de notre capital économique, social et environnemental. Intégrer le long terme dans nos décisions suppose donc bien d'avoir pour boussole un indicateur de capital et non de revenu.

Vous avez indiqué que l'État était l'acteur majeur et le garant de la soutenabilité à long terme de nos décisions. J'y ajoute les collectivités dont les choix d'urbanisme nous engagent pour des décennies et les grandes entreprises de construction d'infrastructures qui sont des acteurs incontournables de ces décisions. Or, nous sommes collectivement confrontés à une incertitude de long terme radicale, notamment en raison du défi du réchauffement climatique. Ce défi nous impose d'ailleurs dès à présent d'intégrer l'impératif d'adaptation dans nos décisions. Car, même si tous les Etats respectaient tous leurs engagements en terme de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre – ce qui constitue déjà un pari risqué - nous serions confrontés à une augmentation des

températures d'au moins 2,7 degrés Celsius, ce qui est impensable. Cette incertitude immense rend potentiellement obsolètes ou non-pertinents la plupart de nos indicateurs.

Face à cette immense incertitude, je préconise de suivre les conseils d'une personne particulièrement sage, Michel Badré, qui était président de l'Autorité environnementale et préside aujourd'hui le débat public sur le nouveau programme nucléaire : en cas de doute, en situation de turbulences, il préconise de toujours revenir aux principes et à la méthode.

Ces principes que nous partageons, sont bien résumés dans l'article L.120-1 du code de l'environnement : l'information et la participation du public à l'élaboration des décisions sont mises en œuvre en vue d'améliorer la qualité des décisions et leur légitimité. Que nous soyons des experts de l'évaluation socioéconomique ou des acteurs du débat public, nous partageons ce même objectif : la qualité et la légitimité des décisions publiques.

Or, cela fait déjà 5 ans que je suis à la tête de la Commission nationale du débat public. Mon mandat s'achève en mars prochain. J'en ai tiré un enseignement majeur : il faut faire confiance à la société. La très grande majorité de la population, celle que je rencontre dans nos débats publics, est particulièrement bienveillante et aidante. J'ai été politique, j'ai été décideur, et je sais donc combien dans ces positions on peut avoir une vision biaisée de la société car ce sont toujours les mêmes qui nous interpellent. Mais la société est bien plus riche que cela, et il faut lui faire confiance en l'associant à nos décisions pour ces choix majeurs d'avenir afin qu'ils soient soutenables et durables.

Premier point, compte tenu de l'inévitable adaptation aux changements climatiques et plus généralement aux bouleversements écologiques, il serait pertinent de disposer d'une évaluation en cas extrême, de ne pas écarter les scénarios extrêmes.

Deuxième point, l'ESE qui mériterait de se voir accoler le terme « environnemental » est un outil fondamental du débat public. Il n'a pas la place qu'il mérite. Et on voit bien qu'avec peu d'ajustements, il serait un instrument très puissant du débat sur l'opportunité des projets, leurs alternatives et leurs scénarios. C'est donc un véritable appel à un approfondissement.

Conclusions du colloque

Alors je suis très honorée de conclure cette journée, surtout que c'est quand même une très, très belle assemblée, et la pression est telle que ça fait à peu près trois fois que je réécris ma conclusion, parce qu'effectivement, chaque parole nous inspire quelque chose de nouveau, et la présentation du TRI socio-économique que vous évoquiez, je la trouve extrêmement intéressante et très symptomatique de notre volonté collective d'essayer de trouver des indicateurs qui nous permettent de passer d'un raisonnement qui est un raisonnement, qui est celui du PIB, qui est vraiment fondé sur des flux, à un raisonnement qui soit fondé sur du patrimoine, du capital. C'était aussi ce qu'on avait essayé de faire en travaillant avec Stiglitz et Akerlof pour essayer de trouver un indicateur en complément ou en substitution, je ne sais pas, du PIB, et ce qui est finalement un peu au cœur de toutes les réflexions de cette journée, c'est quand on essaye d'intégrer le long terme, quels sont les bons indicateurs qui nous permettent de le faire ?

Alors, c'est vrai que l'État est au cœur du long terme, mais il y a aussi les collectivités, parce que leurs choix d'urbanisme nous engagent pour des années et des années, et puis, bien évidemment, les grandes entreprises dans tout ce qui est linéaire et infrastructure. Bon, alors en France, elles sont généralement assez proches de l'État, mais elles font aussi des choix qui nous engagent pour au moins un siècle, en général.

Enfin, il y a une radicalité, effectivement, dans les changements climatiques qui font qu'aujourd'hui, on doit raisonner en terme d'opportunités. On doit aussi raisonner en termes d'adaptation et d'adaptation face à un risque qu'on ne sait pas trop, aujourd'hui, quantifier et envisager. On sait que, voilà, on est potentiellement sur + 2,7 degrés Celsius, si tous les États à travers le monde tiennent leurs engagements, ce qui, déjà, en soi, est une hypothèse assez forte, ce qui nous implique de toute façon à des politiques d'adaptation, mais face à l'incertitude, il y a quelqu'un que j'aime beaucoup - qui s'appelle Michel Badré, vous le connaissez, c'est l'ancien président de l'Autorité environnementale et c'est le président du débat public sur la relance du nucléaire - qui me dit : « En général, quand on a un doute, il faut se référer à la méthode et à la procédure. » Donc, il faut toujours revenir à la méthode et à la procédure, ce que vous faites d'ailleurs.

Et dans la méthode et la procédure, il y a effectivement un article que je trouve assez intéressant dans le code de l'environnement, c'est l'article L120-1, je crois, du code de l'environnement, qui fait qu'en fait on partage, en réalité, la même chose quand on fait de l'évaluation socioéconomique quand on est expert et quand on fait du débat public. Cet article dit que le débat public est là pour améliorer la qualité de la décision publique et sa légitimité. Finalement, c'est ce qu'on cherche tous à faire, qu'on soit politique, expert ou qu'on fasse du débat public, c'est exactement ce que l'on cherche à faire. Alors nous, quand on fait du débat public, on essaye de le faire en mettant autour de la table les décideurs, les sachants, les experts et le public, avec cette idée qu'on met en débat l'ensemble des questions avec le public.

Et pour témoigner, maintenant, de cinq ans d'expérience, je suis arrivée au terme de mon mandat, donc il s'arrête en mars prochain. Je n'étais pas du tout... Je me suis beaucoup trompée. Je pensais que le débat public, c'était une chose. En réalité, c'est complètement autre chose, mais au terme de ces cinq ans d'expérience, ce qui me frappe beaucoup, et ce que je n'avais pas identifié quand j'étais politique, c'est que, finalement, il y a beaucoup plus de personnes bienveillantes et qui ont envie d'accompagner, d'aider, de bien faire, que de râleurs et de personnes qui, au contraire, veulent empêcher les choses. Et donc, notre rôle premier, c'est de nous adresser aux premières. C'est vraiment d'aller les chercher, de les embarquer avec nous dans toutes les politiques que nous faisons. Je ne le voyais pas quand j'étais politique, parce qu'en général, c'est plutôt les râleurs qui s'adressent à vous et qui vous interpellent dans la rue ou, maintenant, sur les réseaux sociaux, de manière... Bon, enfin, vous savez très bien de quoi je parle.

Donc, c'est ces personnes-là qu'il faut vraiment embarquer, et c'est en ça que la dynamique d'un débat public, qui doit être sur la place publique, - ce n'est pas que la procédure CNDP, ça c'est qu'un des éléments du débat public -, mais qui doit être sur la place publique, elle vous engage toutes et tous. Aujourd'hui, c'était vraiment des discours, évidemment d'experts, et vous vous

comprenez, mais si j'avais qu'un appel, c'est : allez effectivement au-devant du grand public, faites savoir, partagez ce que vous savez, sans volonté de simplification, vraiment, sans volonté de simplification, mais avec une volonté de rendre lisible ce que vous faites. L'évaluation socioéconomique, c'est génial. Il faut juste que les gens comprennent de quoi on parle. Donc, ce n'est pas en simplifiant que les gens vont comprendre de quoi on parle. C'est, au contraire, en faisant un effort de lisibilité de ce que nous faisons collectivement qu'ils pourront être mieux associés à nos décisions - enfin, à vos décisions, parce que moi, je suis plus décideur -, mieux associés à vos décisions, mieux effectivement, participer à l'élaboration de ces décisions, d'une manière ou d'une autre.

Si je n'avais qu'un appel, c'est vraiment un appel de confiance dans la société, dans le grand public, dans sa capacité, effectivement, à faire partie de ces débats et à apporter des solutions, des solutions positives. Voilà en quelques mots ce que je souhaitais vous dire.