

ÉVALUATION DES INFRASTRUCTURES, DISTORSIONS FISCALES ET CORRECTION DES DÉSÉQUILIBRES MACROÉCONOMIQUES OU TERRITORIAUX

DOMINIQUE BUREAU*

Les réflexions les plus récentes sur le rôle de l'État dans l'économie, telles que celles qui ont été développées en 1997 par la Banque Mondiale dans son rapport « The State in a Changing World », montrent qu'un État minimaliste n'est pas l'objectif ultime ou le garant du développement. A la condition qu'il soit efficace, l'État a un rôle essentiel de catalyseur à jouer pour favoriser l'activité économique. Celui-ci se concrétise notamment dans la programmation et le financement des infrastructures. L'importance de celles-ci pour le développement économique a été mise en exergue par les théories de la croissance endogène, qui soulignent l'importance des dépenses publiques d'éducation, d'infrastructures et de R & D comme facteurs de croissance. Tous ces investissements ont en effet pour caractéristiques communes d'être accumulables, et d'être à l'origine « d'externalités ». Celles-ci se traduisent par une appropriabilité partielle des bénéfices par les entreprises qui les ont financées. Il en résulte une divergence entre rentabilité privée et rentabilité collective.

Quelle que soit l'appréciation portée sur la pertinence de ces nouvelles théories pour expliquer les écarts de croissance entre les pays, celles-ci ne remettent pas en cause cependant l'idée que l'impact socio-économique d'un projet d'infrastructure dépend fondamentalement de ses caractéristiques microéconomiques et locales. Seules des études coûts-avantages rigoureuses peuvent donc permettre de sélectionner les projets. Les principes de base pour cette évaluation des projets d'infrastructures ont été établis au siècle dernier par Dupuit. Comme le constatait le rapport Boiteux pour le Commissariat général au plan « Transports pour un

* Conseil d'analyse économique.

meilleur choix des investissements », 1994 : « *Le calcul économique, malgré toutes ses insuffisances, est encore ce qu'il y a de mieux pour évaluer des projets d'investissements, qu'ils soient d'infrastructures de transport ou de toute autre nature* ».

Ce rapport était par ailleurs très prudent quant à la prise en compte de considérations « macroéconomiques » dans ces évaluations. Tout au plus, se bornait-il à envisager une certaine anticipation dans la programmation des infrastructures dans un contexte de politique budgétaire expansive, la contrepartie logique étant un processus inverse lorsque celle-ci doit devenir plus restrictive. En aucun cas, ces arguments de court terme ne lui semblaient à même de justifier un bouleversement des priorités par rapport à la hiérarchie résultant de l'analyse classique, qui reflète en effet que ce type de projet s'inscrit dans le long terme compte tenu des durées de vie en jeu. Cette appréciation apparaît cependant souvent restrictive aux décideurs, ou utilisateurs du calcul économique, qui sont beaucoup plus sensibles, aux objectifs de développement et d'emploi local pour les uns, et aux contraintes financières pour les autres. On se propose ici de rappeler comment ces éléments sont déjà intégrés en partie dans les évaluations classiques, et dans quelle mesure des correctifs peuvent y être apportés, lorsque cette prise en compte n'apparaît pas satisfaisante.

8

LA PRISE EN COMPTE DES EFFETS SOCIOÉCONOMIQUES DES INFRASTRUCTURES DANS LE CALCUL ÉCONOMIQUE

La démarche qui guide l'analyse coûts-avantages est fondamentalement de s'assurer que les projets d'infrastructures qui seront mis en œuvre procurent des avantages supérieurs à ceux qui résulteraient d'une utilisation alternative dans l'économie des ressources rares qui sont nécessaires à leur production. La formule classique de sélection des biens publics, dite de Bowen, Lindhal et Samuelson, illustre ce raisonnement en coût d'opportunité : un bien public doit être réalisé, si la somme des consentements à payer des agents pour ce bien excède son coût. En effet, dans une économie concurrentielle sans déséquilibres, et où la puissance publique dispose d'instruments de redistribution adaptés, les prix des biens sont représentatifs de leur valeur sociale, c'est-à-dire de la valeur des usages alternatifs des ressources qu'ils emploient. Ils sont donc pertinents pour guider les choix de structures de production ou de consommation, y compris ceux du secteur public. Par ailleurs, la possibilité de traiter indépendamment les problèmes redistributifs, en réalisant des transferts directs aux agents, justifie d'accorder la même pondération à tous les agents dans l'évaluation des avantages, puisque si la distribution des revenus a été optimisée, l'utilité sociale marginale du revenu est la même pour tous les agents. Cette séparabilité des problèmes redistributifs, permet aussi de déconnecter les problèmes d'évalua-

tion et de financement, l'hypothèse sous-jacente étant la possibilité de mettre en place, simultanément au projet, des transferts compensateurs assurant que tout le monde y gagnera, dès lors que ce bilan coûts-avantages est favorable.

Par la manière dont les coûts sont pris en compte, ce type de calcul de rentabilité recoupe les analyses financières. En revanche, du côté des avantages, il s'agit bien d'évaluations économiques « pour la collectivité », qui considèrent le surplus des usagers et éventuellement d'autres externalités, et non seulement des recettes, de péage par exemple. Une telle approche visant à maximiser le bien-être collectif est incontournable. Compte tenu du pouvoir du monopole potentiel dont disposeraient en général les gérants d'infrastructures, la poursuite d'un critère purement financier de leur part imposerait en effet des prix excessifs, conduisant *ex ante* à les sous-dimensionner, et *ex post* à les sous-utiliser. L'attention aux contraintes financières est nécessaire mais non suffisante pour garantir l'efficacité de la gestion publique en ce domaine. Ainsi, le secteur autoroutier a opéré longtemps sous des contraintes financières. Mais celles-ci ne l'empêchaient pas « d'abuser » de la rente tirée des sections socialement rentables, pour la réaffecter à la réalisation, exagérément anticipée, de certaines sections, ou pour lesquelles le parti pris autoroutier lui-même n'était pas le plus pertinent. Dans ce cas, on ne peut donc échapper à une analyse socioéconomique, et nécessairement projet par projet.

En revanche, on peut discuter de ses modalités de mise en œuvre, l'approche classique évoquée ci-dessus n'étant assurée, en théorie, que si l'économie ne connaît pas de déséquilibre majeur, et que si l'on peut séparer les fonctions d'allocation et de redistribution exercées par l'État. En d'autres termes, alors que l'ampleur des déséquilibres que l'on observe dans l'économie et les contraintes qui pèsent sur la régulation macroéconomique suggèrent de fonder les choix d'infrastructures en tenant compte de leur impact sur les agrégats macroéconomiques, les méthodes usuelles de calcul économique retiennent l'hypothèse d'une situation d'équilibre concurrentiel, sans déséquilibre, y compris sur le marché du travail. Il est ainsi apparu nécessaire de dériver des critères de choix d'infrastructures en essayant d'intégrer une description plus réaliste des bouclages macroéconomiques.

Du point de vue théorique, la solution pour traiter cette question consiste à appliquer les principes de *l'optimum* de second rang à un contexte macroéconomique plus réaliste. En situation de chômage, les critères d'évaluation des projets publics devraient donc utiliser, non pas les prix de marché qui ne sont justifiés qu'en situation d'équilibre concurrentiel, mais des prix fictifs, calculés en tenant compte de l'ensemble des contraintes pesant sur la politique économique. La prise en compte des déséquilibres macro économiques devrait se traduire ainsi par des termes correctifs dans les bilans coûts-avantages. Ceux-ci devraient

être calculés en appliquant une procédure d'optimisation, à une description de l'économie intégrant l'ensemble des contraintes institutionnelles, sources d'inéquité ou de déséquilibres macroéconomiques ou territoriaux qui empêchent l'obtention de *l'optimum* de premier rang.

Dans ce cadre, la formule de sélection des biens publics évoquée ci-dessus est susceptible d'être amendée dans trois directions :

- la correction des prix utilisés dans l'évaluation des coûts, pour que ceux-ci reflètent effectivement les valeurs sociales des biens, ce qui n'est plus vrai pour les prix de marché dans un contexte de déséquilibres ;
- l'introduction de pondérations différentes entre les agents dans l'évaluation des avantages, si les instruments redistributifs sont contraints ;
- l'introduction d'un coefficient de rareté des fonds publics, traduisant le caractère distorsif du financement budgétaire. Pour financer les projets, l'État doit en effet lever des taxes sur l'emploi ou l'épargne, qui découragent le travail ou l'investissement. Ceci conduit à majorer, par rapport au calcul classique, les coûts des projets financés sur fonds publics, d'un coefficient qui, selon les modèles d'équilibre général calculable, peut être compris entre 1,1 et 1,5.

Les deux dernières corrections peuvent être associées aux distorsions fiscales, la première renvoyant plutôt au fonctionnement inefficace de certains marchés. Tout en soulignant les difficultés méthodologiques que pose cette prise en compte d'effets de stabilisation macroéconomique dans le choix de projets, le Groupe calcul économique et résorption des déséquilibres du Commissariat général au Plan (1984) avait en son temps préconisé de réaliser des calculs de rentabilité collective avec prix fictifs pour les petits projets. Par ailleurs, un chiffre de 1,2 et 1,3 pour le prix fictif de la devise et un salaire fictif légèrement inférieur au salaire réel étaient présentés comme des estimations raisonnables, mais incomplètement assurées.

La nécessité de se situer dans une approche de second rang conduit cependant à une situation très délicate du point de vue opérationnel : d'un côté on sait que dès lors que l'hypothèse de fonctionnement concurrentiel de l'économie est remise en cause pour un marché quelconque, c'est l'ensemble des règles de calcul économique qui devraient être amendées ; de l'autre, notre compréhension de l'origine des déséquilibres macroéconomiques demeure souvent partielle ou controversée.

Or, un enseignement de la théorie du second rang est que les règles de calcul économique dérivées d'une telle procédure sont nécessairement spécifiques au type de contrainte introduite. On peut donc imaginer que, selon l'explication du chômage retenue, les termes correctifs soient très variables. Par exemple, l'exploration au milieu des années 80, des règles de calcul économique à appliquer dans une économie où le niveau de chômage apparaissait être la contrepartie d'une politique

de change visant à exploiter un certain pouvoir de monopole sur les échanges extérieurs, conduisait à des conclusions nuancées : l'intuition selon laquelle le secteur public devrait utiliser un prix fictif du travail inférieur au salaire du marché et défavoriser les produits importés se trouvait confirmée dans ce cadre ; toutefois, le système de prix fictifs à utiliser devait d'abord s'interpréter comme un système de « taxes » à l'importation, ce qui est beaucoup plus restrictif qu'un « prix fictif de la devise » ; enfin, ces résultats ne concernaient que le cas bien délimité d'un pays isolé, caractérisé par les élasticités des prix de son commerce extérieur faibles, par une limitation des instruments de politique économique disponibles à la régulation interne, et par l'absence de coordination internationale de ces politiques.

ESQUISSE DE BONNES PRATIQUES

L'élaboration d'une doctrine alternative au calcul classique rencontre donc des obstacles difficiles du point de vue théorique. Face à ces difficultés, il est tentant de renoncer à l'établissement de bilans coûts-avantages synthétiques. Mais cette solution ne mène pas loin, ce qui avait conduit le rapport Boiteux à plaider vigoureusement pour le calcul économique, « *en y incorporant les externalités positives et négatives dans toute la mesure que permet l'état de l'art. (Mais) pour ce qui ne peut pas l'être, une présentation d'argumentaire est préférable à l'application d'une méthode multicritère qui peut conduire à attribuer une valeur « scientifique » à une présentation qui n'en a pas* ». Les méthodes multicritères sont en effet aisément manipulables. Par ailleurs, ceci n'apporte aucun éclairage à la décision que d'attribuer à un projet une bonne note parce qu'il est efficace, et une mauvaise parce qu'il est économe en emplois ; ou une bonne note parce qu'il génère peu de trafic, et serait donc favorable à l'aménagement du territoire, et évidemment une mauvaise pour sa rentabilité classique.

Analyser plus avant les problèmes d'aménagement du territoire permet d'illustrer l'intérêt de procéder suivant une démarche plus rigoureuse. En effet, la contribution des infrastructures de transports, au développement économique se concrétise premièrement par l'induction de trafic qu'elles génèrent. Celle-ci intervenant directement dans l'évaluation des avantages du projet, on ne peut énoncer que le « développement économique » justifie en général l'ajout de termes supplémentaires dans l'analyse de rentabilité économique. Au contraire, une telle approche risquerait de comporter des doubles comptes systématiques. Ceci justifie donc de commencer par établir rigoureusement un bilan coûts-avantages traditionnel comme le recommande le rapport Boiteux.

Par ailleurs, il est souvent difficile de prédire, sans étude approfondie, si la mesure aura un impact favorable ou défavorable. En effet, du point de

vue théorique, la baisse des coûts de transport oblige les entreprises à différencier leurs produits autrement que par la localisation. Ne craignant plus le risque de guerre des prix associée à la proximité géographique de producteurs non différenciés, elles vont alors s'implanter près des grands marchés, pour bénéficier de leurs débouchés et de leurs services. L'attractivité de ceux-ci s'accroît donc, aussi bien pour le consommateur qu'en termes d'opportunité d'embauches. Ainsi la baisse des coûts de transport peut favoriser la polarisation de l'espace. Mais celle-ci peut être souhaitable, si la congestion n'est pas excessive, car elle dégage en général des économies d'échelle et génère des externalités, de savoir par exemple.

Il faut donc se garder de l'analyse économique sommaire, qui peut faire penser que la baisse des frais de transport, en permettant aux agents économiques de bénéficier d'une plus grande flexibilité dans le choix de leur implantation, favorise automatiquement l'homogénéisation de l'espace. De plus, la formation de métropoles qui en résulte est susceptible d'être socialement optimale. En effet, les frais de transport diminuant, les agents économiques (entreprises ou consommateurs) accordent une attention croissante au fait de disposer facilement de biens et services répondant à des besoins spécifiques, lesquels sont justement disponibles dans les grandes métropoles : le regroupement géographique d'activités économiques diverses, même s'il est de grande ampleur, est une source de gains importants pour les agents économiques ; bien que les « déséconomies » externes soient évidentes (encombrement des équipements collectifs, croissance de la pollution), il y a arbitrage, et il est souvent hâtif de conclure à une concentration géographique excessive de l'activité économique dans la mesure où les agents économiques sont devenus demandeurs de biens et services très spécialisés disponibles dans les seules grandes métropoles.

Pour autant, les mécanismes de polarisation ne garantissent pas la convergence des revenus entre les différentes régions, justifiant les objectifs d'aménagement du territoire. Mais, celles-ci doivent trouver un équilibre raisonnable entre les considérations d'équité dans la distribution géographique des activités et leur coût en termes de croissance globale lorsqu'il y a conflit entre la répartition spatiale de la croissance et son rythme d'évolution. Ceci implique pour Thisse et Puig une double sélectivité dans l'analyse :

- la première consiste à identifier avec soin les évolutions jugées défavorables, dans la mesure où la polarisation ne doit pas être assimilée brutalement à une perte, ni en activité productrice, ni en bien-être des consommateurs. De ce point de vue, la polarisation et les déséquilibres entre grandes régions ont une signification très différente. Ce sont ces dernières qui sont préoccupantes en imposant des migrations longues et définitives aux individus et en menaçant la cohésion nationale. En

revanche, le dynamisme retrouvé d'une région repose souvent sur l'attractivité de sa métropole, de sorte qu'une plus grande équité spatiale, au niveau inter-régional, peut nécessiter une polarisation accrue ;

- la seconde consiste à hiérarchiser clairement l'importance des évolutions à maîtriser, dans la mesure où les mécanismes de polarisation sont puissants et les ressources pour les contrecarrer limitées.

On se trouve ainsi ramené à l'origine du calcul coûts-avantages, c'est-à-dire à un raisonnement en coût d'opportunité : les avantages obtenus justifient-ils le prélèvement opéré sur des ressources économiques rares ? Ne pourraient-ils pas être obtenus par des moyens moins dispendieux ? Se resituer dans une telle approche est très utile car, à défaut de permettre une quantification précise des termes correctifs à apporter aux bilans traditionnels, elle permet au moins d'identifier ceux qui méritent l'attention.

En effet, la définition de prix fictifs pertinents dépend crucialement de la panoplie d'instruments économiques disponibles, de la manière dont peut être utilisé le *policy-mix* par exemple, s'il s'agit d'emploi : si l'on est cohérent et que celui-ci est optimisé, seuls sont intéressants parmi les effets de stabilisation macroéconomique induits par un projet public, ceux qui ne peuvent être obtenus par des mesures de régulation globale. L'existence d'un fort taux de chômage ne justifie des divergences systématiques importantes pour les règles de calcul économique vis-à-vis des calculs de rentabilité classiques que si l'on est par ailleurs très démuné en matière d'outils de stabilisation macroéconomique. Aussi les principes préconisés par le Commissariat général au Plan en matière de prix fictifs ont été mis en application dans le cadre de la mission Levy sur les biocarburants. Dans ce cas, ces amendements aux règles usuelles ne modifiaient pas l'appréciation économique. De fait, la prise en compte des répercussions macroéconomiques ne doit porter que sur des éléments différentiels, tels que : contenu en importations particulièrement faible du programme d'investissements ; effets de substitution défavorables dans la consommation des ménages ou entre les facteurs de production des entreprises qu'il est susceptible d'induire, par exemple.

De même, l'introduction d'une pondération différente sur les agents dans l'évaluation des avantages d'un bien public ne présente un réel enjeu que si l'on peut établir par ailleurs une corrélation marquée entre la distribution des avantages procurés par le projet, et l'orientation que l'on souhaiterait donner à la redistribution. Or, dans beaucoup de projets sectoriels, cette corrélation est peu marquée : typiquement, un projet dans le secteur des transports profite en effet d'abord aux agents à mobilité plus élevée.

En pratique, ceci conduit à estimer que les règles usuelles des calculs coûts-avantages sont plus robustes que ce que l'on croit habituellement. La prise en compte des effets sur le développement économique ne peut

donc résulter de procédures générales, définies *a priori*. Elle peut être néanmoins envisagée au cas par cas. Mais les écarts éventuellement introduits par rapport aux évaluations usuelles doivent alors être soigneusement justifiés, et s'intégrer dans une démarche générale d'opportunité, y compris pour ce qui concerne d'éventuels effets sur l'emploi, l'aménagement du territoire ou la distribution des revenus. Celle-ci peut s'articuler de la manière suivante :

- S'agissant de projets d'infrastructures où l'intervention publique concourt à l'offre de services, l'évaluation doit partir du bilan coûts avantages habituel, qui permet de mesurer cette offre et de s'assurer qu'elle a une utilité sociale, c'est-à-dire qu'il existe des agents qui seraient prêts à payer pour cette offre.

- L'amendement de ce bilan, pour tenir compte d'objectifs macroéconomiques ou redistributifs, doit partir de l'idée que seul l'apport spécifique du projet, c'est-à-dire les avantages qu'il procure et qui ne pourraient pas être obtenus par des instruments généraux, tels que la fiscalité par exemple, sont à prendre en compte. En pratique, ceci impose :

- une description et une évaluation rigoureuse des avantages considérés (et aussi d'ailleurs de leurs inconvénients), précisant les déséquilibres qui seraient affectés,

- le recensement des mesures générales qualitativement les plus proches par leur impact sur l'emploi ou l'aménagement du territoire,

- une comparaison systématique avec ces mesures de manière à identifier les éléments spécifiques du projet, pouvant justifier que l'on aille au-delà de ces mesures générales. En d'autres termes, il convient de vérifier que les moyens permettant d'atteindre l'impact sur l'emploi, par exemple, sont proportionnés.

- Ce n'est que dans les cas où cette analyse qualitative laisse ouverte la possibilité d'éléments importants à prendre en compte, qu'il convient d'engager un exercice quantifié d'évaluation des termes correctifs à apporter aux bilans traditionnels.

Appliquée à l'emploi, une telle démarche conduit à écarter en général l'argument keynésien du soutien à l'activité par la demande. Outre l'interrogation macroéconomique générale qui demeure, quant à l'horizon de persistance de cet effet, compte tenu des mécanismes de retour par l'offre et la boucle prix-salaires, il faut en effet observer que tous les multiplicateurs de dépenses sont proches : l'argument keynésien ne peut donc justifier un projet de dépense plutôt qu'un autre.

En revanche, on peut envisager des termes correctifs, si l'offre du secteur public met particulièrement en œuvre de l'emploi peu qualifié, ou si elle contribue exceptionnellement à la résorption du chômage de longue durée, puisqu'il s'agit là des déséquilibres majeurs actuels. Mais il faut apprécier ces contributions par référence aux mesures générales de la politique de l'emploi : baisse du coût du travail peu

qualifié et contrats ciblés. Par ailleurs, il convient d'accorder une attention particulière aux effets à long terme de la mesure : risque de pénalisation de la compétitivité de l'entreprise publique si l'on retarde excessivement ses restructurations ; risque d'orienter l'emploi vers des compétences très spécifiques, et par là peu valorisables sur le marché du travail.

En pratique, il convient donc de préciser les caractéristiques de la mesure, en les comparant à ce que l'on attend des mesures générales de la politique de l'emploi, les éléments favorables possibles étant : le gain ou la moindre dépréciation du capital humain, le ciblage éventuel sur le chômage par exemple de longue durée, le fait qu'il s'agisse d'un secteur protégé. Mais il faut aussi recenser d'éventuels inconvénients : ampleur des distorsions fiscales associées au financement de la mesure, qui jouent *a priori* contre la dépense publique pure, risque de trappe à chômage « déguisé » si les emplois créés ne débouchent pas sur une véritable intégration au marché du travail, effets de substitution ou d'aubaine.

LES PROBLÈMES D'INCITATIONS

S'agissant de sélectionner des projets d'infrastructures qui, pour une large part, sont assimilables à des biens publics, on a souligné qu'il n'y avait pas d'alternative à les évaluer au travers de leur bilan pour « l'ensemble de la collectivité ». Ce faisant, on se place implicitement dans un cadre de processus de planification, dont il faut mesurer aussi les difficultés.

La vision naïve d'un État purement bienveillant n'est plus de mise aujourd'hui. Celui-ci est soumis aux groupes de pression, et poursuit des objectifs multiples entre lesquels il y a des conflits. La vision paternaliste d'un État bienveillant, qui déciderait à la place des citoyens et dans leur intérêt, a été remise en cause, l'attention ayant été attirée sur le fait que toute réglementation créait des rentes, susceptibles d'être capturées par des groupes de pression se réclamant abusivement de l'intérêt général.

Demander aux agences, services ou entreprises publiques en charge de la définition et de la programmation des infrastructures de concilier de multiples objectifs soulève par ailleurs des problèmes incitatifs redoutables comme le note Tirole :

- si les objectifs sont conflictuels (ce qui sera le cas lorsqu'il faut agréger les intérêts du consommateur et ceux du producteur, ou lorsque l'on cherche à concilier maîtrise des coûts et aménagement du territoire, ou minimisation des dépenses pour les prescriptions et politique industrielle, par exemple), il y aura une forte sous-incitation à acquérir l'information pertinente. On ne peut en effet demander à un agent de promouvoir simultanément une cause et son contraire.

- lorsque ces objectifs multiples ne sont pas fortement conflictuels, le risque est soit la dispersion, soit au contraire la focalisation excessive sur un seul objectif si la mesure trop partielle des performances y pousse.

Il importe alors de responsabiliser la puissance publique et de donner aux établissements concernés des objectifs et contraintes financières strictes. Les externalités « emploi » ou « aménagement du territoire » ne sont pas du ressort des établissements concernés. Il incombe donc aux collectivités locales, régionales et nationales de les mesurer, et de les prendre en charge. En d'autres termes, l'État doit inciter à l'aide de subventions transparentes à fournir les infrastructures allant dans le sens voulu. Des subventions explicites, telles que le recommandait le rapport Nora responsabilisent l'État, en évitant que des contraintes au coût élevé, mais peu visibles politiquement, ne soient imposées à ces établissements de façon arbitraire. Elles permettent aussi de comparer plus facilement le coût des méthodes alternatives d'internalisation de ces externalités et d'aménagement du territoire.

Ces subventions contribuent à établir une mesure précise de la valeur des objectifs correspondants, et donc à clarifier les missions. Elles doivent aussi être incitatives.

Le critère de sélection des infrastructures est nécessairement un critère d'utilité sociale « collective ».

16

Dans les calculs traditionnels, qui supposent un fonctionnement efficace des marchés et la disponibilité d'instruments redistributifs diversifiés, il n'est pas tenu compte de contraintes et objectifs macro-budgétaires, si ce n'est au travers des coûts du projet, les prix de marché reflétant en effet la valeur sociale des biens dans ce cadre. Il est cependant possible d'amender ces bilans, pour tenir compte d'objectifs tels que l'emploi, ou l'aménagement du territoire. Mais il faut alors conserver une démarche en coût d'opportunité, ce qui conduit à considérer, en pratique, que les écarts par rapport aux évaluations usuelles sont moins importants que ce que l'on croit habituellement. En revanche, les distorsions fiscales introduites par le financement public des projets justifient, en théorie, d'appliquer un coefficient de rareté aux fonds publics.

La mise en avant du critère de rentabilité collective pour la sélection des projets n'empêche pas qu'il faut simultanément donner des objectifs et contraintes financières rigoureux aux établissements gestionnaires, les externalités macroéconomiques ou redistributives, comme les autres en général, devant donc rester du ressort des collectivités concernées.