

Rendre rationnelle la politique démocratique et démocratique la politique rationnelle... Les ambitions de Condorcet resteraient-elles d'actualité? Le secteur des transports, particulièrement touché par les controverses, semble connaître une triple crise de la décision: peinant à intégrer les préoccupations du moment (environnement, emploi) dans leurs évaluations, les méthodes économiques d'aide à la décision se trouvent en porte-à-faux vis-à-vis d'enjeux politiques d'importance croissante; dès lors, la "parole autorisée" de l'expert se voit relativisée, voire mise en cause. Parallèlement, s'accroît la conflictualité de la mise en œuvre des projets au fur et à mesure que se multiplie l'expression d'intérêts collectifs diversifiés; hier intégrateur, l'intérêt général s'est fragmenté. Ainsi se crée une dichotomie entre la réalité des processus décisionnels et les procédures formelles d'évaluation et d'élaboration des projets de transport.

## LA DÉCISION EN CRISE

Crise de la décision technique, crise de la décision politique, crise de l'évaluation comme "aide à la décision". C'est dans ce contexte que doivent se renouveler les interrogations traditionnelles sur les choix collectifs, face à une double ambition de conduite des politiques publiques et de démocratisation des décisions. Conduite de politique publique, au-delà des seuls projets d'infrastructure, au-delà de la seule régulation de rapports de pouvoirs; démocratisation des décisions, sans méconnaître la contradiction entre le vœu d'une information accessible à tous et l'idée même de stratégie, consubstantielle à la sphère du politique.

Ces considérations impliquent que la focalisation actuelle de bon nombre de médias et d'experts sur l'élaboration des grands projets (ferroviaires, autoroutiers, de transport collectif urbain en site propre...) ne saurait faire oublier d'une part l'objectif récurrent énoncé par les décideurs nationaux et locaux de cohérence de leur action, d'autre part l'existence *de facto* de politiques de transport, à travers les choix technologiques et commerciaux, les mesures d'organisation et d'exploitation, l'accumulation de micro-décisions et de non-décisions. A l'instar des grands projets, ces multiples interventions peuvent faire l'objet d'analyses et d'évaluations, en rapport avec les référentiels, les valeurs et les normes qui les sous-tendent. Ces éléments, qui se traduisent dans des

dispositifs financiers, institutionnels, intellectuels, encadrent à leur tour les processus décisionnels, les "formatent", délimitant le champ des possibles, prédefinisant les objets mêmes de la décision.

Il s'agit ensuite de considérer la relation dialectique entre savoir et pouvoir. A l'encontre d'une vision du calcul économique comme expression scientifique d'un intérêt général administrativement déterminé, il convient d'accepter la spécificité des logiques du processus d'évaluation technico-économique et du processus décisionnel politique; au premier l'on demande fiabilité, justesse; au second, acceptabilité, légitimité. Mais cette irréductibilité ne signifie pas autonomie, car la production de la norme - donc l'expression de la finalité politique - passe par la production du sens, la construction de connaissances. En cela, la décision est bien processus, enchaînement d'étapes plus ou moins ordonnées. Mieux comprendre la décision, pour aider à son déroulement, implique de s'intéresser à l'ensemble de ses phases, de l'évaluation *a priori* à l'évaluation *a posteriori*, en passant par la mise en œuvre. Cela suppose également de ne pas considérer comme acquis une conception linéaire de l'élaboration des projets, qui débiterait par une phase d'expertise technico-économique, à fin de rationalité instrumentale, pour se terminer par un accompagnement d'ingénierie sociale, à fin d'acceptabilité. Les processus d'évaluation doivent pouvoir laisser place à une reformulation de l'objet même de leur investigation.

## DES RECHERCHES STRATÉGIQUES

Dans le cadre des *Recherches stratégiques* du PREDIT (programme national de recherche et d'innovation dans les transports terrestres 1996-2000), le programme mobilisateur *Évaluation - Décision*, dont j'ai l'honneur de présider le groupe de pilotage, vise à produire les informations et analyses nécessaires à la définition non seulement d'outils d'aide à la décision fiables et acceptables mais plus généralement d'outils d'aide à l'action publique, qui alimentent et structurent délibérations et négociations. Cette démarche pourrait se résumer en soulignant qu'il s'agit de rechercher des évaluations plus justes et des décisions plus légitimes au profit de politiques plus cohérentes.

La division du travail proposée par le PREDIT implique que le programme mobilisateur *Évaluation - Décision* se focalise sur des questions de méthodes, en étudiant, en construisant ou en expérimentant des outils d'aide à la décision, au sens le plus large de l'expression. A ce titre, les travaux en cours ou en projet s'intéresseront particulièrement à quatre thèmes:

Les approches économiques innovantes, susceptibles de pallier les lacunes ou les apories du calcul économique traditionnel (le groupe présidé par Michel Rousselot se focalisant pour sa part sur la monétarisation des effets externes des transports, en particulier des impacts environnementaux).

Les "formatages" décisionnels: contextes professionnels, organisationnels et institutionnels, doctrines techniques, mécanismes de financement, sur-déterminant au moins partiellement les processus décisionnels.

Les obstacles et les aides à la cohérence: cohérence sectorielle (entre domaines de l'action publique), cohérence spatiale (entre niveaux territoriaux), cohérence temporelle, cohérence politique (entre décisions ponctuelles et programme global).

Le "management" des projets, car la question du "pilotage" des processus décisionnels dans l'espace public apparaît cruciale pour que puissent entrer en négociation des discours d'argumentation et non (ou pas seulement) d'autorité et de séduction.

Ces dernières interrogations posent la question générale de la gouvernabilité du

secteur des transports, comme enjeu de gestion publique mais aussi comme enjeu politique. L'appel à proposition de l'année 1997 a énoncé deux priorités: l'analyse des pratiques d'élaboration et de mise en œuvre des projets et politiques de transport, sur deux terrains privilégiés, les grands projets (entre participation et expertise, les enjeux du débat public), les Plans de Déplacements Urbains (la cohérence au défi des "formatages" décisionnels). Les travaux de 1998 devraient se pencher sur les méthodes économiques.

### UN ÉTAT DES LIEUX

Les résultats de ces recherches ne sont naturellement pas encore disponibles. Aussi ce numéro spécial de Métropolis veut-il proposer un premier état des lieux des réflexions, connaissances et interrogations, dans ce champ de l'évaluation et de la décision. Le lecteur le constatera, la matière s'avère abondante. Les économistes comme les politologues ne manquent ni de savoirs étayés ni d'interrogations adaptées ni même de propositions élaborées... mais chacun de leur côté. Que ce dossier fournisse un premier support de dialogue entre ces communautés scientifiques, que ces articles puissent - débarrassés autant que faire ce peut du jargon généralement attaché à ce type de thème - éclairer la réflexion du décideur et du citoyen. Cette livraison de Métropolis aura alors rempli sa mission.

**Jean-Marc Offner**

As an introduction to the current issue of Metropolis which is devoted to assessing the state of decision-making processes in the field of transportation, Jean-Marc Offner speaks of a triple crisis with respect to such processes: incorporating technological advances, laying out cogent public policy goals, and using evaluation as a "decision-making tool". He goes on to indicate that these crises have broken out against a backdrop of disintegration of consensus in terms of which objectives should be favored, which parameters should be emphasized and which of the competing evaluation techniques available should be given credence. In his role as Head of the Steering Committee

for the "Evaluation - Decision" program within the 1996-2000 PREDIT's Strategic Research Group, the author summarizes that efforts in this domain seek to determine the most accurate evaluations for the most legitimate set of decisions in order to promote the most consistent policies. His specific program involves several research themes, including the development of innovative economic tools and the identification of suitable evaluation methodologies. These considerations must then be placed within the context of a sector (transportation) which has shown particular sensitivity to an absence of coordination in decision-making processes.

SUMMARY