

L'analyse Coûts-Avantages, outil de concertation et de légitimation ?

Bernard Roy
Sébastien Damart

S'interroger sur l'expertise et sur le rôle de l'expert dans des processus devant conduire à des décisions, c'est aussi s'interroger sur certains des outils qu'utilisent ces experts de même que sur le rôle qu'ils peuvent jouer dans le cadre d'une concertation. L'évaluation des projets de transport fait largement appel aux experts que sont les économistes. L'instrument d'évaluation qu'ils privilégient depuis de nombreuses années est l'analyse coûts-avantages (ACA). En France, pour éclairer et justifier les décisions relatives notamment aux choix d'investissements, l'ACA est censée jouer, d'après les textes officiels, un rôle déterminant.

Dans le cadre d'une recherche soutenue par le programme « Évaluation Décision » du PREDIT sous le titre « Comment organiser et structurer le processus de décision pour favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision ? »(1), nous avons été amenés à examiner la double question suivante : dans quelle mesure l'ACA peut-elle contribuer à favoriser la concertation entre parties prenantes et à accroître la légitimation de la décision ?

Ce questionnement nous semble être d'actualité et cela pour deux raisons. En premier lieu, l'ACA occupe, sinon dans les faits, du moins dans les textes et les discours, une place qui semble devoir être encore renforcée si l'on en juge par les nombreuses recherches soutenues par le PREDIT pour améliorer ce type d'expertise et par les préconisations du nouveau rapport (2001) du groupe Boiteux qui complète et réactualise celui de 1994. En second lieu, des voies de plus en plus nombreuses

et diverses se font entendre pour réclamer davantage de concertation, notamment dans le secteur transport. Nous reviendrons sur ce point au début de la première section de cet article, laquelle vise à préciser ce que nous entendons ici par concertation. Dans la seconde section, nous montrerons que l'objectivité et la scientificité de cet instrument d'expertise qu'est l'ACA méritent d'être mises en question. Nous aborderons enfin plus directement la double question soulevée ci-dessus.

Remarques préliminaires sur l'idée de concertation

Ceux qui emploient ce terme, d'ailleurs français, ne lui confèrent pas tous la même signification. Nous ne prétendons pas ici rendre compte de façon nuancée et exhaustive de ses diverses significations. Nous ne cherchons pas non plus à privilégier systématiquement la démarche qui s'y attache dans n'importe quel processus de décision.

Nous voudrions tout d'abord, grâce à quelques éclairages empruntés à des sources variées, souligner l'actualité de ce besoin de plus de concertation dans le secteur transport. Nous nous bornerons ensuite à préciser le sens dans lequel ce terme a été utilisé dans le cadre de nos recherches. Nous nous efforcerons en particulier de le positionner par rapport à des acceptions légèrement différentes ainsi que par rapport à certains autres termes ayant également trait à des modes de structuration des processus de décision (impliquant des acteurs multiples) qui, bien que voisins, nécessitent d'être clairement distingués.

méthodes

1) Rapport final PREDIT DRAST n° 98MT32 « Comment organiser et structurer le processus de décision pour favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision ? », S. DAMART, A. DAVID, B. ROY

méthodes

Un besoin actuel de plus de concertation

La crise de la décision publique (Bailly [1999]) ancre fortement la notion de concertation dans l'actualité. Cette crise se manifeste d'ailleurs explicitement par de plus en plus fréquentes oppositions du citoyen aux décisions publiques vues comme imposées du haut vers le bas. Dans ce contexte, les différents acteurs politiques, institutionnels et scientifiques du débat public voient la concertation au cœur des préoccupations du moment mais aussi de l'avenir (Bailly [1999]). Plus encore, la concertation est vue dans le domaine des transports comme un facteur clef de réussite des opérations de transport (GART [1999], Cahen et Colombo [1999]).

À propos des décisions susceptibles de mener à la réduction de l'usage de la voiture particulière pour des raisons environnementales ou économiques, Francis Beaucaire écrit (Cerisy [2000], p. 328) : « [...] dans ce domaine, une profonde transformation est intervenue : depuis une vingtaine d'années, dans la plupart des pays développés, il ne se prend aucune décision portant création d'un équipement ou d'une infrastructure sans un débat contradictoire entre les promoteurs et l'opinion publique, riveraine ou non, débat qui mène généralement au compromis, plus rarement au retrait du projet, encore assez souvent au désaveu électoral, et toujours moyennant une perte de temps sur les calendriers de réalisation que l'on peut interpréter comme le temps de la concertation. C'est-à-dire le temps de l'élaboration d'un consentement collectif ».

Le domaine législatif s'est également approprié le concept. Différents textes de lois dans les domaines de l'environnement et des infrastructures convergent ainsi depuis deux décennies vers une réelle volonté de faire plus participer les citoyens aux prises de décision ; citons quelques textes faisant référence dans le domaine : la loi du 10 juillet 1976, la LOTI(2) de 1982, la circulaire Bianco (1992), la Loi Barnier (1995), la charte de la concertation du Ministère de l'environnement de juillet 1996. (Seule la loi Barnier institue réellement des « dispositions relatives à la participation du public et des associations en matière d'environnement »). Néanmoins, il est intéressant de noter un décalage entre d'une part cette volonté toujours croissante de légiférer pour plus de concertation et, d'autre part, la pratique réelle de la concertation (Floc'hlay et Plottu [1998], Cohen de Lara et Dron [1998], Blanc [1998], Fourniau [1998]).

2) Loi d'Orientation des Transports Intérieurs

La concertation : avec quelle signification ?

Pour illustrer cette signification, un bon exemple (dans un secteur autre que le transport) nous semble être la démarche d'aide à la décision appliquée à la mise sur pied d'une coordination inter-cantonale en Suisse pour l'incinération des déchets urbains (même si on peut émettre quelques réserves quant à la représentativité des parties prenantes impliquées dans ce travail). Le travail s'y est appuyé sur une méthodologie multicritère (cf. Maystre et Bollinger [1998]). Elle s'est accompagnée d'une structuration de la participation des acteurs au processus de construction des actions et des critères et a ainsi conduit à une recommandation acceptée par les différents membres du groupe et jugée par eux comme représentative de leurs différents points de vue (cf. OFEFP [1997]).

Un autre bon exemple est celui du travail d'une équipe canadienne consistant en l'élaboration d'une démarche participative multicritère dans le cadre de l'aménagement durable du vaste territoire forestier du Parc des Monts Valin dans la province de Québec (cf. Bertrand [2001]). En résumé, cette démarche procède en trois phases : une première phase consiste pour l'essentiel en l'identification des parties prenantes, des intérêts et des groupes d'intérêts ; une deuxième phase correspond à la formation du comité de concertation ; enfin, une troisième phase conduit à l'élaboration d'une recommandation à partir du travail de plusieurs comités sur les différents éléments d'une démarche multicritère.

Nos travaux nous font positionner la concertation par rapport à la consultation et à la négociation, d'autres modes ou démarches de décision collective dont le sens nous a paru proche de celui de la concertation. La concertation est certes un besoin actuel mais il est souvent vrai que le terme est utilisé indifféremment de celui de consultation ou de négociation dans les débats publics.

Selon Martel et Rousseau [1996], il est possible de considérer la consultation, la négociation et la concertation (les auteurs parlent de décision participative) comme trois démarches de décision collective situées le long d'un continuum de niveaux d'implication des parties prenantes dans le processus de décision.

La consultation est un premier niveau d'implication des parties prenantes : celle-ci y est minimum. Dans un tel mode de décision collective, le décideur unique prend, sans s'aliéner sa liberté ou son pouvoir,

connaissance des points de vue des différentes parties prenantes préalablement à la décision. La consultation correspond ainsi à une situation de décision autocratique. Il y a au contraire dans la négociation un niveau d'implication des parties prenantes qui est maximal. Dans une négociation, les différentes parties prenantes doivent s'entendre par consensus unanime sur une solution mais le processus est résolument centrifuge (Chevallier [2000]). Les conflits d'intérêts parfois forts mènent très souvent à des situations bloquées et conduisent à des non décisions qui ne sont pas dans l'intérêt de toutes les parties prenantes (lire à ce sujet Oberti et Faucheu. [2001]).

La décision participative ou concertation correspond à la situation où l'implication des parties prenantes est intermédiaire. L'originalité de la démarche réside dans l'accord des parties prenantes sur les règles du jeu qui, en particulier, encadrent leur participation au processus et auxquelles elles acceptent de se soumettre. La légitimité est ainsi procédurale puisqu'elle provient plus de l'accord des parties prenantes sur la structure du processus que sur la représentativité du résultat.

Nos travaux nous ont ainsi amenés à penser que la concertation était tout à la fois une forme de structure du processus de décision et une attitude tournée vers la tolérance et l'écoute des points de vue des autres. Nous retrouvons cette idée de la concertation vue comme prédisposition à l'échange et au dialogue dans Lebel [1979] pour qui la concertation peut être considérée : « [...] comme style de relations humaines impliquant des efforts pour comprendre les autres, échanger avec eux, tenir compte de leurs opinions et points de vue, faire effort pour construire une solution commune en réponse à une situation - problème engageant l'avenir groupal [...] ».

Prise sur une échelle nationale, la concertation devient une philosophie de fonctionnement de la société. La concertation est alors un mode de production d'un intérêt général, perspective privilégiée par Amorim [2000] pour qui la concertation procède d'un « apprentissage croisé et la coproduction de savoirs, d'expertise, de projets/politiques ainsi que la préservation de l'intérêt général ».

D'autres auteurs (voir notamment Donzel [1996] in Amorim [2000]) adoptent une définition légèrement différente de la concertation qui la rapproche de la négociation ; quoi qu'il en soit, ces deux termes ont une frontière floue.

Compte tenu de ce qui précède, dans nos travaux et dans cet article, le terme de concertation a été compris dans le sens suivant (cf. Roy in Gal [1999] p.1.6). *Dans une situation d'aide à la décision, le mot concertation s'applique à un type de conception du dialogue entre acteurs (et/ou groupes) qui vise à progresser vers une compréhension claire et commune des positions de chacun des acteurs (et/ou groupes) sur la question posée, l'objectif de ce dialogue ou de cette réflexion devant être de conduire une décision et/ou de choisir une façon de formuler et de résoudre un problème spécifique autant que possible d'une manière consensuelle.*

L'ACA : une expertise scientifique sur des bases objectives ?

Cette double interrogation n'est pas destinée à remettre en question l'intérêt de l'ACA : il est indéniable qu'elle constitue un outil d'analyse riche et éclairant. Après avoir rappelé brièvement les principes qui guident cette analyse, nous tenterons de mettre en évidence les limites à l'objectivité et à la scientificité de la démarche qui la sous-tend. Comme nous le verrons dans la section suivante, la connaissance de ces limites est essentielle pour comprendre le rôle qu'elle peut jouer dans une perspective de concertation entre parties prenantes et de légitimation des décisions.

Principes de l'analyse coûts avantages

L'analyse coûts avantages est un outil d'évaluation fondé sur des principes liés au problème d'allocation de ressources dont les économistes ont fait leur champ d'étude. La décision en général ou publique en particulier peut être vue comme un problème d'affectation de ressources rares à des projets concurrents. Dans la ligne de la Rationalisation des Choix Budgétaires (sur la RCB, voir Huet et Bravo [1973]), elle recherche une allocation optimale des ressources publiques afin d'éviter leur gaspillage. Pour cela, l'ACA prend appui sur les théories du bien-être et du surplus. Elles visent à attribuer un prix à tous les biens, qu'ils soient marchands ou non. Ces prix expriment et rendent possible une totale compensation entre tous ces biens. De cette façon, bien-être et richesse se trouvent intimement liés.

À propos de l'analyse coûts bénéfiques, Bouyssou et al. [2000] notent(3) :

« Prendre une décision implique d'allouer des ressources rares à certaines fins plutôt

méthodes

3) Traduction par D. Bouyssou du texte original en anglais

méthodes

qu'à d'autres. Il n'est donc pas surprenant que la question d'aider un décideur à choisir entre des projets concurrents et/ou à les évaluer ait attiré l'attention de nombreux économistes. L'ACA est un ensemble de techniques qu'ils ont développé pour cela. L'ACA est fondée sur une idée simple et apparemment difficilement contestable: un projet ne doit être entrepris que si ses *avantages* sont supérieurs à ses *coûts* ».

De même, Pondaven [2001] définit l'Analyse Coûts-Avantages comme un guide des décideurs publics dans le problème de l'allocation de ressources rares. Ainsi, l'analyse coûts-avantages permet de valoriser des avantages et des coûts liés associés à un projet pour parvenir à définir la « valeur sociale » du dit projet.

Les analyses coûts-avantages procèdent ainsi de la recherche sur la base d'éléments a priori les plus objectifs possibles, d'un optimum économique proche du type de celui que l'on calcule en microéconomie ou dans le cas d'investissements d'agents privés à partir de taux de rentabilité. À propos de l'analyse coûts-avantages dans les décisions de transports, Faivre d'Arcier [1998] écrit:

« Les principes de calcul sont alors dérivés de la logique des choix d'investissements d'un opérateur privé, la différence essentielle tenant à une fonction objectif très différente: la maximisation du profit escompté est remplacée par celle du surplus collectif. Aussi est-on amené à définir un concept de « rentabilité collective » qui s'exprime avec des indicateurs similaires à la rentabilité financière classique » (p. 26).

Le recours au concept de surplus collectif indique que la démarche devra nécessairement tenir compte d'une préférence collective dont les arguments relèvent très souvent d'effets externes (cf. Boiteux in Commissariat Général du Plan [2001]) tels que la pollution, la sécurité, les conditions de vie ou les impacts futurs ou intergénérationnels. Et pourtant le recours au concept de rentabilité collective suppose de calculer une rentabilité monétarisée sur la base de caractéristiques objectives et intrinsèquement liées au projet lui-même.

L'objectivité de l'évaluation dans l'ACA

De nombreux auteurs ont fait observer qu'il est fort difficile de mener, sur des bases réellement objectives, une analyse de ce type dans le cadre des décisions publiques de transport. Une démarche objective n'est que très rarement possible car elle oblige à attribuer des valeurs bien

définies à des valeurs ou attributs qui peuvent être nombreux et difficilement quantifiables(4), valeurs qui doivent être assises sur des observations peu discutables ou être le résultat de consensus.

Cela tient à diverses raisons (cf. numéro spécial *Métropolis* n°106-107 [1998], Rapports STP [1996] et [1998], Bailly [1999]):

- Tout d'abord, si l'objectivité il y a, elle est de toute façon limitée par nos moyens d'observation du présent comme du passé qui sont souvent entachés d'imprécision.

- En outre, notre appréhension du futur est sujette à d'importantes controverses. En particulier, les gains de temps reposent sur des modèles de prévisions de trafic à propos desquels on lit dans CGP [2001] p. 174 qu'ils « fournissent une grande diversité de résultats, [...] En outre les erreurs de prévisions de trafic sont élevées et peuvent atteindre 10 à 20% du trafic total sur une infrastructure donnée. On connaît de nombreux cas où l'erreur est d'un ordre de grandeur bien supérieur ». Sur le même sujet, Cahen et Colombo ([1999] p.35) écrivent: « Les modèles de trafic ne sont pas probants. Tout au plus peuvent-ils délivrer des résultats non invraisemblables. Les modèles ne servent pas à démontrer ou affirmer un résultat mais constituent des études plaidoyer ».

- Certaines de ces grandeurs n'ont pas de valeur objective. C'est le cas de nombreux équivalents monétaires tels que la valeur du mort (dont on peut se demander s'il est justifié d'adopter des valeurs différentes pour les transports en commun et les transports individuels), la valeur du temps (dont on peut se demander selon quels facteurs il convient de la moduler: zone géographique, profession et catégorie sociale, motif de déplacement...), la valeur du taux d'actualisation (la préférence pour le présent ne dépend elle pas des biens considérés?), la valeur du bruit..., ce qui conduit à l'adoption de valeurs dites tutélaires.

- Les différentes parties prenantes ont fréquemment des systèmes de valeurs trop différents pour qu'il soit possible de parvenir au consensus nécessaire. Quelle signification accorder alors à une moyenne ou à une médiane ?

Il s'ensuit que les valeurs retenues pour les calculs sont des valeurs de convenance qui présentent une part d'arbitraire souvent importante: voir (notamment CGP [2001]) les variations dans le temps et entre les pays européens des valeurs de la vie humaine, du temps, du taux d'intérêt, de l'occupation des sols, sans parler du taux d'actualisation dont le rapport ne traite pas

4) Voir par exemple CGP [2001] chapitre 8 pour une liste limitée aux seuls effets externes étudiés dans le rapport.

réellement. En dépit de cela, ces valeurs sont souvent présentées, sinon comme exactes, du moins comme le reflet d'une réalité objective. Jean-Michel Charpin dans l'avant-propos de CGP [2001] écrit : « Il s'agissait de se mettre d'accord sur les valeurs monétaires à attribuer à des phénomènes rebelles au chiffrage : impact du bruit des trafics sur la santé, effets nocifs de la pollution atmosphérique, vies humaines épargnées, temps gagné [...]. Les estimations obtenues sont inévitablement imparfaites. Elles prêtent donc à controverse ». Une telle position sous-entend qu'il existe quelque part des valeurs exactes qu'il s'agit d'approcher. L'expression valeur révélée est significative de cette conception : « Savoir comment révéler le consentement à payer pour l'environnement dans le secteur des transports » est la problématique qui guide bon nombre de ceux qui cherchent à attribuer une valeur à ces coefficients de pondération (cf. Andan [1995] p. 113).

L'imperfection des mesures ne peut être attribuée au seul manque d'information. Elle tient aussi à l'impossibilité de saisir des valeurs intrinsèques qui seraient censées exister dans notre société à une époque donnée, valeurs qui seraient indépendantes du modèle et du mode d'appréhension : les biens non marchands ont-ils véritablement une valeur immanente dans notre société que l'ACA ne ferait que révéler ? Les multiples raffinements préconisés au fil des différents chapitres de CGP [2001] montrent bien qu'il s'agit beaucoup plus de construire des normes plutôt que d'approcher des valeurs existantes.

La scientificité de la démarche d'ACA

Pour justifier le caractère scientifique de l'ACA à partir des théories économiques sur lesquelles elle s'appuie, celle-ci est présentée comme une démarche certes imparfaite mais dont on connaît les imperfections. Parler d'une démarche imparfaite dont on connaît les imperfections, c'est faire référence à une perfection qui serait celle du calcul socio-économique conduit dans des conditions idéales. C'est aussi admettre que les imperfections de la démarche conduisent à une approximation d'un optimum objectif. Cela suppose en premier lieu d'admettre que le corps d'hypothèses sur lequel s'appuie la théorie qui fonde la scientificité de ces calculs est suffisamment bien vérifié en économie des transports. Cela ne nous paraît pas être véritablement le cas pour les quatre hypothèses suivantes (cf. Bloy et al. [1976] in

Faivre d'Arcier [1998] p.36).

« - La mesure de la variation du surplus total doit se faire sur la base d'un système clos (en l'occurrence l'économie nationale, même si en pratique le système est réduit à un champ géographique plus limité).

- La collectivité n'a qu'un seul objectif, la maximisation de la variation du surplus total.

- La société est considérée comme monolithique : tous les agents (individuels et collectifs) vont dans le même sens et la répartition des avantages et des coûts entre eux est indifférente.

- Une opération d'investissement est jugée bénéfique dès que la somme des avantages dépasse les coûts pour la collectivité, à condition que les bénéficiaires indemnisent les victimes (même s'ils ne le font pas) ».

En second lieu, l'argument d'approximation d'un optimum collectif n'est valable que si les parties prenantes engagées dans le processus de décision reconnaissent :

- le caractère approprié de la modélisation des alternatives pour appréhender la décision dans sa globalité ;

- la pertinence des frontières qui servent à cerner l'ensemble des alternatives prises en considération ;

- la validité et le réalisme du critère d'optimisation compte tenu notamment de son caractère compensatoire.

Il ne nous paraît pas raisonnable de croire qu'il en est généralement ainsi.

D'autres considérations peuvent être avancées pour contester le caractère scientifique de la démarche : citons par exemple Cahen et Colombo [1999] qui notent qu'il est aisé de gonfler « artificiellement » la rentabilité financière d'un projet en le comparant à une situation de référence choisie mauvaise. Évoquons encore Faivre d'Arcier [1998] qui fait remarquer que certains éléments du calcul ne sont pas intégrés parce que l'on ne sait tout simplement pas les mesurer ou les comptabiliser. C'est par exemple le cas (cf. Soguel [1994]) des valeurs dites *d'option* liées aux incertitudes quant à l'utilisation future d'un bien de même qu'aux valeurs « d'existence » liées à des motivations altruistes (responsabilité humaine face à l'environnement notamment).

Soulignons enfin que la part d'arbitraire qui entache la plupart des évaluations (du volume des biens concernés ainsi que de leur prix) devrait être prise en compte dans une démarche qui se veut scientifique. Cela supposerait tout d'abord que, au moins pour les valeurs les plus délicates à

méthodes

méthodes

appréhender, l'évaluation retenue soit insérée dans un intervalle mettant en évidence une valeur minimum et une valeur maximum réalistes. Il paraît possible de construire de tels intervalles d'indétermination en prenant appui sur les écarts observés entre prévisions de coûts et réalisation ainsi que sur de nombreuses études telles que celles citées dans CGP [2001] pour l'évaluation des prix des biens non marchands. Il faudrait ensuite prendre en compte ces marges d'indétermination pour comparer des projets et mettre en évidence ceux qui, du point de vue de l'ACA, apparaissent comme étant les mieux justifiés pour la collectivité. Il faut pour cela que soit entreprise non pas seulement une analyse de sensibilité classique faisant intervenir chaque variable l'une après l'autre mais une véritable analyse de robustesse (cf. Roy [1998]).

L'ACA comme instrument pouvant faciliter la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimité de la décision

En dépit de ses imperfections et débarassée de sa prétention à approximer un optimum, l'analyse coûts-avantages produit des informations utiles qui peuvent servir de base à un débat comme le souligne Vignoud [2001]: « On peut estimer que l'ACA est un outil particulièrement intéressant dans un processus de concertation entre un petit nombre de demandeurs, représentatifs de groupes sociaux et d'opinions sociales diverses [...] ».

Ceci amène à nous interroger tout d'abord sur le mode de représentation des parties prenantes, et donc sur la place des experts, et plus encore en amont sur l'identification des parties prenantes. Nous nous intéresserons ensuite à la capacité de l'ACA à responsabiliser les acteurs de la décision publique. Enfin, nous verrons en quoi les difficultés de compréhension de cette analyse font obstacle, lorsqu'elle est utilisée seule, à la légitimation de la décision.

Identification et représentation des parties prenantes

La façon dont sont identifiées et représentées les parties prenantes est centrale dans une problématique de concertation ou de démarche participative. L'identification des parties prenantes est une étape d'une acuité toute particulière. Landry [1998] souligne notamment que: « Une réflexion sur l'activité d'aide à la décision qui ignorerait

les interactions sociales qui accompagnent nécessairement la prise de décision dans une organisation serait au mieux incomplète et plus souvent qu'autrement trompeusement simplificatrice » (sur le sujet cf. également Banville et al. [1993] et Pictet [1996]).

La concertation est un mode de décision qui suppose nécessairement que les parties prenantes ou parties détentrices d'enjeux et d'intérêts aient pu participer aux échanges constitutifs du processus de décision, la concertation devant être tout à la fois intégratrice et différenciatrice des points de vue de tous.

Si nous reprenons l'objectivité et la scientificité comme fondements avancés de l'analyse coûts-avantages, l'identification des parties prenantes n'a plus beaucoup de raison d'être.

Le calcul économique conduit à la mise en évidence d'un optimum calculé sur des bases objectives, préexistantes à l'analyse et non dépendantes de la liste des acteurs participant au processus de décision par définition. Dans ces conditions, une concertation avec les parties prenantes n'a pas d'autres objectifs que celui de justifier une décision qui s'écarterait de cette approximation de l'optimum, laquelle doit servir de point de départ à cette concertation. Les considérations qui suivent mettent en évidence les limites d'une concertation conçue dans cet esprit. Elle peut néanmoins jouer un rôle utile entre experts représentatifs d'institutions porteuses d'intérêts sensiblement différents.

L'ACA se présente comme une technique d'analyse apte à mettre en évidence un résultat indépendant des systèmes de valeurs des diverses parties prenantes. En ce sens, on peut dire que l'ACA est un calcul, une optimisation avant d'être un instrument de dialogue et d'échanges avant d'être un outil d'aide à la concertation.

À l'inverse, une démarche qui prendrait appui sur une famille explicite de critères conçue pour être représentative de l'ensemble des points de vue des parties prenantes pourrait avoir ce caractère à la fois intégrateur et différenciateur dans la mesure où la concertation prendrait en compte des jeux de pondération reflétant des sensibilités différentes. Elle serait alors centrée sur la façon dont les différents projets se comparent selon les jeux de pondération envisagés. Il est essentiel dans ces conditions que toutes les parties prenantes soient représentées. On peut bien évidemment craindre qu'en procédant de la sorte, les décisions retenues le soient à partir de jeux de poids sensiblement différents lors-

qu'on passe d'une situation décisionnelle à une autre. On peut à ce sujet faire trois remarques :

- ce souci de cohérence n'est pas garanti par la façon dont l'ACA est actuellement appliquée en France (cf. Hamisch et Denan Boemont [1997]);

- une cohérence rigoureuse, outre le fait qu'elle est illusoire compte tenu des marges d'indétermination, ne doit peut être pas être systématiquement recherchée : les points de vue pertinents tout comme l'importance que leur accordent les parties prenantes peuvent à juste titre différer selon les situations considérées;

- l'ACA utilisée autrement que pour produire des normes rigides peut servir à mettre en évidence des limites à ne pas franchir pour éviter des incohérences dommageables.

Conditions d'une responsabilisation des parties prenantes

L'analyse coûts-avantages tirerait de l'objectivité et de la scientificité censées la fonder la capacité à rendre plus responsables les décideurs publics. En effet, une telle démarche vise à faire apparaître la variante ou le projet qui maximise, selon des éléments tout à fait objectifs donc peu contestables, la rentabilité collective.

La prise en compte d'intervalles d'indétermination rend peu vraisemblable l'aptitude de l'ACA à mettre en évidence de façon probante une telle variante unique. Même si l'on considère avec Marcel Boiteux (CGP [2001] p. 16) qu'il convient de « faire du bilan socio-économique, non le critère mais le noyau de l'estimation de la valeur d'un projet [...] », il faut admettre que la valeur attribuée au projet par l'ACA ne peut pas se résumer en un simple chiffre mais doit être elle aussi située dans un intervalle d'indétermination. Celui-ci a toute chance d'être dans bien des cas assez grand. Dans ces conditions, on est fondé à s'interroger sur l'intérêt du chiffre obtenu qui est, selon Marcel Boiteux (p. 16), « de permettre une analyse des raisons pour lesquelles on est conduit à s'écarter de la solution à laquelle ce seul bilan aurait conduit, et de pouvoir ainsi chiffrer le surcoût de la décision [...] ». Cette façon de raisonner ne paraît pouvoir engager la responsabilité des décideurs que si un projet unique émerge sur la base d'une estimation de sa valeur et de celle des autres peu discutables.

Une éventuelle non conformation des décideurs à ce que prescrit l'analyse coûts-avantages doit donc être interprétée,

d'après ceux qui considèrent que cette expertise est apte à dégager un optimum, comme un écart par rapport à ce que dicte la rationalité la plus pure. Une telle déviation, qui ne peut qu'entraîner des surcoûts, nécessite donc d'être justifiée. En ce sens, l'analyse coûts-avantages serait une démarche responsabilisante. Pour qu'une telle démarche fondée sur la mise en évidence d'un optimum servant de point d'ancrage puisse responsabiliser les diverses parties prenantes, il faut aussi qu'elles adhèrent suffisamment à la démarche. Ceci implique qu'elles soient :

- aptes à en comprendre les grandes lignes;

- disposées à admettre qu'en dépit de ses imperfections, elle conduit effectivement à une bonne approximation d'un optimum objectif;

- convaincues de la pertinence des données qui conditionnent la détermination de cette approximation de l'optimum.

Ce sont là des conditions qui, compte tenu de ce qui précède, paraissent difficiles à satisfaire lorsque l'on souhaite réunir des représentants de toutes les parties prenantes.

Faisons encore observer que :

- l'ACA fait intervenir un système de prix supposé valable pour la société toute entière, prix qui régissent la façon dont l'accroissement de la quantité d'un bien vient compenser la diminution de la quantité d'un autre bien ; cette logique compensatoire tout comme le système de prix qui la régit peut être contesté par certaines des parties prenantes;

- certaines des parties prenantes, notamment les entreprises de transport, utilisent l'ACA parce qu'elles sont contraintes de le faire puisque les règlements qui régissent la décision publique dans les transports les y obligent. Elles ne sont pas nécessairement convaincues d'un quelconque bien fondé de la démarche. Elles ont en outre parfaitement assimilé les possibilités de manipulation qu'elle offre;

- une partie des décideurs apprécie enfin l'opacité qui entoure le calcul d'un taux de rentabilité interne (TRI). C'est ainsi que Cahen et Colombo [1999] parlent d'un instrument de « paix » : « Le TRI apporte un consensus, une paix sociale dans une situation souvent tendue et inextricable. Il est avant tout un habillage et la théorie de Maurice Allais est détournée, réduite pour ne servir qu'à donner aux décisions un aspect scientifique, ce qui les rend incontestables aux yeux de certains. Rationalité, vous avez dit rationalité ? » (p. 73).

méthodes

méthodes

Compréhension de la démarche et légitimation

Avant tout autre élément, c'est réellement la compréhension d'une démarche d'aide à la décision par l'ensemble des acteurs impliqués dans et par l'utilisation d'une telle démarche qui est le point déterminant de la légitimation de son résultat. La légitimité vient de ce qu'un acteur accorde ou non de la valeur et du crédit à quelque chose. Une démarche d'aide à la décision a du crédit lorsque les acteurs sont aptes à juger de la valeur de ce que permet de recommander ou de prescrire la démarche. Ainsi, il apparaît nécessaire que les acteurs puissent comprendre la démarche pour y adhérer.

Toutefois, la complexité des méthodes de calcul, de pondération, d'actualisation et de monétarisation ne rendent compréhensibles les démarches d'analyse coûts-avantages que par des techniciens et peu par les élus et encore moins par les différentes parties prenantes telles que les associations d'usagers des transports ou des riverains concernés.

La longue liste des recommandations faites par le Syndicat des Transports Parisiens (devenu Syndicat des Transports d'Île-de-France) à usage des décideurs publics pour l'utilisation de l'ACA de même que les recommandations de CGP [2001] (récapitulées au chapitre 8) témoignent de la complexité de ce mode d'analyse.

L'opacité des calculs de l'ACA renforce le caractère technocratique de la décision. Cela tient à deux raisons :

- l'instrumentation et le langage sont adaptés au mode de raisonnement et de prise en compte des systèmes de valeurs d'une catégorie particulière d'acteurs;
- cette instrumentation et ce langage sont trop souvent inintelligibles pour la majorité des autres acteurs.

Le groupe de travail STP (cf. rapport STP [1996] p. 5) « a été également conscient des insuffisances (ou des limites) d'une approche monocritère et basée sur la monétarisation systématique des avantages et des inconvénients pour permettre un véritable dialogue entre les décideurs au moment des choix ».

Pour ces raisons, dans une perspective d'aide à la concertation et de légitimation d'une décision, l'ACA ne peut, nous semble-t-il, qu'exceptionnellement prétendre légitimer à elle seule une décision publique d'investissement ni même fournir un point de départ objectif scientifiquement mis en évidence à partir duquel il faudrait justifier le fait de s'en écarter. Elle peut toutefois servir de cadre à la quantification des

impacts nécessaires à la construction de critères multiples. Elle peut aussi servir à stimuler et structurer une discussion sur la signification des calculs nécessaires pour prendre en compte des éléments hétérogènes dans un ou plusieurs critères. Elle aide ainsi à clarifier les hypothèses permettant d'attribuer une valeur à des coefficients de pondération (sans prétention à l'objectivité mais pouvant être acceptées comme hypothèses de travail) tels que ceux qui sont introduits sous forme de valeur tutélaire (taux d'intérêt, valeur des effets non marchands...). Toutefois, pour que de tels coefficients puissent être compris et acceptés comme des indicateurs de pondération pour l'élaboration de préférences collectives, il nous paraît indispensable que ces hypothèses soient soumises à discussion.

Recourir à une véritable concertation en vue d'arrêter une décision, ce devrait être à notre avis une façon d'engager la responsabilité des parties prenantes à une décision qu'elles considèrent comme légitime (même si toutes ne l'approuvent pas sans réserve). Pour parvenir à ce résultat, il nous paraît indispensable que :

- toutes les parties prenantes soient représentées dans un comité de concertation et que chacune puisse avoir le sentiment que les points de vue qui sont les siens ont été compris par les autres même si de fortes divergences existent quant à l'importance qu'il convient de leur accorder;
- l'évaluation des projets concurrents repose sur une expertise dont la part inévitable d'arbitraire soit comprise et mise en évidence;
- le déroulement du processus de concertation soit organisé et guidé (par exemple sous la conduite d'un facilitateur indépendant) à partir de modes de raisonnements et de considérations compréhensibles et acceptées par toutes les parties prenantes avec le souci de réduire autant que faire se peut les incompréhensions et les affrontements que génère l'opacité.

Chercher à satisfaire ces exigences peut paraître utopique mais n'est-ce pas aussi utopique d'espérer mettre en évidence une solution voisine d'un optimum afin d'arrêter la décision en justifiant la façon dont elle s'écarte de ce prétendu optimum ?

Nous croyons avoir montré que cette façon de procéder, même si elle peut conduire à une concertation limitée entre experts pouvant avoir des sensibilités différentes, laisse beaucoup de place à l'arbi-

traire et repose sur des hypothèses très discutables et en limitent la scientificité. Le rôle qu'une expertise fondée sur l'ACA peut jouer en vue de responsabiliser les parties prenantes et d'accroître la légitimation de la décision est restreint de surcroît par l'opacité des modes de raisonnement et des calculs sur lesquels elle repose. Confronté à ces deux utopies, faut-il renoncer à cette recherche de responsabilité d'un plus grand nombre de parties prenantes à partir de décisions ressenties comme plus légitimes? Les désordres et les surcoûts engendrés par la façon dont le premier tracé du TGV Méditerranée a été décidé ou encore la situation actuelle en matière de ferroutage et, plus généralement, les voix nombreuses qui s'élèvent en faveur de plus de concertation nous conduisent à répondre par la négative à la question précédente.

Favoriser la responsabilité des parties prenantes et accroître la légitimité des décisions nécessitent de prendre appui sur d'autres outils que le seul outil d'expertise que constitue l'ACA. Dans ce but, il faut à notre sens développer et faire intervenir davantage :

- des outils destinés à la représentation de l'information et de la complexité interpersonnelle de sorte que l'échange entre

parties prenantes et donc la concertation soit facilités ;

- des outils plus formalisés susceptibles d'aider à prendre en compte la complexité de l'objet de la décision d'une part et des outils formels de transformation (et plus uniquement de représentation) de l'information qui émerge de processus de décision et de démarche de concertation d'autre part.

Le fait de recourir davantage à des outils de ce type dans la conduite du processus de décision n'exclut en rien le fait de mobiliser l'ACA mais cela doit se faire dans une perspective qui, comme nous espérons l'avoir montré, diffère assez profondément de celle qui est mise en avant aujourd'hui.

**Bernard Roy
Sébastien Damart**

summary page 131

Références

- Amorim N., 2000, *Aide à la concertation et à la décision dans le cadre de processus de décision publique complexe*, Thèse de doctorat, LAMSADE, Université Paris IX Dauphine
- Andan O., Faivre-d'Arcier B., Hiron B., juin 1995, Mesure du consentement à payer pour l'environnement : analyse sur les méthodes d'enquête. *Rapport pour l'INRETS*, Commande LEN n° 20495040.
- Bailly J.-P., 1999, *Demain est déjà là – Prospective, débat, décision publique*, Éditions de l'Aube.
- Banville C., Landry M., Martel J.-M., Boulai- re C., 1993, A stakeholder approach to MCDA, *Systems Research Behavioral Sciences*, vol.15, pp. 15-32.
- Bertrand L., 2001, Aménagement durable des forêts publiques : une démarche participative multicritère, *Thèse soutenue à l'Université Laval*, Québec, Canada.
- Blanc D., 1998, La commission nationale du débat public : un nouvel âge de la concertation en amont? *Les Annales des Mines*.
- Bouyssou D., Marchant T., Pirlot M., Perny P., Tsoukiàs A., Vincke Ph., 2000. *Evaluation and Decision Models: a Critical Perspective*, Kluwer Academic Publishers
- Cahen B., Colombo F., 1999, *Les décisions de transport en Île de France : rationalité perdue et désordre démocratique*, École des Mines de Paris.
- CERISY, 2000, *Expertise, débat public : vers une intelligence collective*, Coordonné par F. Goux-Baudiment, E. Heur- gon et J. Landrieu, éd. de l'Aube.
- CGP (Commissariat Général au Plan), 2001, Transports : choix des investissements et coût des nuisances, La Docu- mentation Française.
- Chevallier J.-J., 2000, Introduction à une démarche participative multicritère et à

méthodes

méthodes

- quelques méthodes de modélisation, Cours FOR-A2542, Université Laval, Québec, Canada.
- Cohen de Lara M., Dron D., 1998, Évaluation économique et environnement, *Métropolis* n°106-107, pp 19-23.
- Faivre-d'Arcier B., 1998, Évaluation des politiques de transport et préférences Individuelles, *Document d'habilitation à diriger des recherches*, Université Lumière Lyon 2.
- Floc'hlay B., Plottu E., 1998, Consultation ou co-décision?, *Métropolis* n°106-107, pp 76-79,
- Fourniau J.-M., 1998, Les décisions d'infrastructure soumises au débat public, *Métropolis* n°106-107, pp 71-76,
- Gal T., Stewart T.J., Hanne T. (editors), 1999, *Multicriteria decision making – Advances in MCDM models, algorithms, theory, and applications*, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- GART, novembre 1999, *Lettre du GART*, n°157.
- Hamliche S., Denan-Boèmont L., mars 1997, Cohérence du calcul économique et financement public des grands projets d'infrastructure: le cas de l'autoroute ferroviaire, *La Revue Économique* vol. 48 n°2, pp 271-294.
- Huet P., Bravo J., 1973, L'expérience française de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B), coll. *Systèmes Décisions*, Presses Universitaires de France.
- Landry M., 1998, La décision comme support à la construction du sens dans l'organisation, *Systèmes d'Information et Management*, vol. 3, n°1, pp. 5-39.
- Lebel P., 1979, *Pratique de la Concertation et des réunions d'échanges*, ESF.
- Martel J.-M., Rousseau A., 1996, *La décision participative: une démarche pour gérer efficacement les conflits environnementaux*, Document de travail 96-24, Université Laval, Québec, Canada.
- Maystre L.-Y., Bollinger D., 1999, *Aide à la négociation multicritère*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- METROPOLIS, n°106/107, 1998, numéro spécial « Évaluer et Décider dans les Transports ».
- Oberti P., Fauchoux S., 2001, Développement durable. Participation, Concertation, Évaluation et Illustration, Université de Corse, 22-23 mai 2001, *Acte des deuxièmes journées internationales de l'APREMA*.
- OFEFP, 1997, Coordination intercantonale pour les UIOM romandes, *Rapport résumé de la commission technique: solutions retenues par les cantons de Genève, Vaud et Fribourg et par l'OFEFP*, Berne, Suisse.
- Pictet J, 1996, *Dépasser l'évaluation environnementale – Procédure d'étude et insertion dans la décision globale*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, collection META.
- Pondaven C., 2001, Coût - Avantage (Analyse), in *Dictionnaire des Sciences Économiques*, sous la direction de Jessua C., Labrousse C., Vitry D., Presses Universitaires de France.
- Roy B., 1998, A missing link in OR-DA, Robustness analysis, *Foundations of Computing and Decision Sciences* 23, 3, 141-160.
- Soguel, 1994, Évaluation monétaire des atteintes à l'environnement: une étude hédoniste et contingente sur l'impact des transports, Thèse de doctorat d'État, Faculté de Droit et Sciences Économiques, Université de Neuchâtel, Suisse.
- STP (Syndicat des Transports Parisiens), 1996, 1998, *Direction des Investissements, Méthodes d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transports en commun en région Île-de-France (Rapport d'Étape et Rapport final)*.
- Vignoud F., 2001, Points forts et points faibles de l'analyse coûts-avantages pour éclairer les décisions dans un processus de concertation, *mémoire secondaire de DEA*, Université Paris IX Dauphine.