

De l'expertise, du parapluie et de la décision publique

Alain Morcheoine

Transports ou environnement? les deux, mon général

Ce n'est pas d'aujourd'hui que l'environnement a sa place dans le débat public sur les transports, notamment concernant les problèmes de bruit et certaines grandes infrastructures, TGV Méditerranée, canal Rhin-Rhône, A51, pour ne prendre que ces exemples.

On a vu au cours de ces dernières années progressivement se mettre en place dans le milieu associatif une capacité d'expertise renforcée qui est source d'enrichissement et d'animation du débat public.

Des thématiques nouvelles ont fait leur apparition au premier rang desquelles la qualité de l'air et son influence sur la santé ainsi que l'effet de serre et le changement climatique. Leur déclinaison dans le domaine des transports interpelle plus directement l'aménagement du territoire et l'urbanisme comme l'étalement urbain et l'utilisation de l'espace public.

Les décideurs locaux ou nationaux sont donc de plus en plus confrontés à ces éléments dans leur prise de décision quotidienne

De la difficulté de la concordance des temps

Le décideur public, confronté à ces problèmes, n'a pas beaucoup d'outils à sa disposition pour essayer de les résoudre. En fait il n'en a que trois : le progrès technologique, la modification de l'organisation en développant des réponses alternatives de transports, agir à la racine en vue de réduire les déplacements nécessaires ou à tout le moins leur amplitude.

Il est une croyance, fortement répandue, que la technologie est apte à résoudre rapidement tous nos problèmes. Elle est dans

les faits erronée. En effet, développer une solution technologique à un problème (par exemple supprimer les particules diesel) prend de l'ordre de 10 ans de recherche et développement avant la mise sur le marché de la première voiture équipée. Pour que toutes les voitures diesel du parc soient équipées, cela prendra 25 à 30 ans.

Et cela ne va pas s'améliorer car la vitesse de renouvellement du parc se ralentit sous la poussée conjuguée de plusieurs facteurs fondamentaux, un marché de la première voiture qui est maintenant un marché de remplacement, une progression de la multi-motorisation à base de voitures d'occasion, un effet retard de la crise économique dans les décisions d'achat et, enfin, il fallait y penser, l'augmentation de la fiabilité et de la solidité des voitures mises sur le marché par les constructeurs !

La voiture et le transport routier se taillent la part du lion dans les déplacements de personnes et de biens pour des raisons de distance à parcourir et de qualité et de fréquence du service offert par les transports publics. Comment rééquilibrer ?

Transférer 20 % des transports en voiture dans les agglomérations, cela signifie d'abord une amélioration de la qualité de service et un doublement de l'offre de transports publics. Mais doubler, voire tripler l'offre ça prend du temps, ça coûte cher et ça va à contre courant des habitudes des citoyens qu'il va falloir convaincre. Tout concourt donc là encore à ce que les décisions soient difficiles à prendre et à ce que leurs effets visibles se fassent attendre.

Cependant, le passé a vu s'élaborer de grands plans de construction d'infrastructures alternatives : le plan Freycinet pour les voies navigables, le plan Méhaignerie, Delebarre pour les autoroutes. Cela prouve que l'élaboration de plans nationaux est

recherches

recherches

possible et que l'obstacle du financement a été surmonté. Où est le plan national ferroviaire qui peut servir de fondement à la solution d'une partie des problèmes de nuisances et d'effet de serre des transports auxquels nous sommes confrontés ? Il reste à faire et cela semble urgent lorsqu'on parle de doubler le fret ferroviaire et développer simultanément le TGV et transport régional ferré de voyageurs. Compte tenu du temps nécessaire aux études, à la mise en débat public, à l'achat des terrains et aux travaux, nous sommes là encore dans les temps longs, 7 à 10 ans si tout se passe vite pour ne faire qu'un contournement par exemple.

Quant à la possibilité d'agir sur la structure urbaine ou du territoire pour faciliter la vie quotidienne des habitants en leur proposant une ville « à portée de mains », c'est en générations que se compte le temps nécessaire sans parler des difficultés liées à l'absence de maîtrise du foncier.

Enfin, à toutes ces difficultés s'ajoute la formidable inertie des changements culturels, au-delà des modes ou des crises de conscience de circonstance.

Tout cela ne facilite bien évidemment pas la vie de notre décideur public qui est confronté à un véritable problème de concordance des temps. En effet, obtenir des résultats quantitatifs significatifs est très long et cela s'accommode mal de la durée des mandats électoraux. Ne pas pouvoir faire état de résultats visibles immédiatement et convaincre ses électeurs de s'engager sur un changement au bénéfice à long terme pour la collectivité, est un art difficile ! C'est cependant la mission des décideurs publics.

De l'inaptitude du spécialiste du parapluie à prévoir le beau temps

Il est bien naturel que pour prendre des décisions qui engagent l'avenir, le décideur public s'entoure d'avis extérieurs souvent appelés « avis d'experts ». Au-delà des apports utiles et souvent féconds de l'expertise en général, il n'est pas inutile pour les experts de jeter un œil critique sur leurs pratiques. Cela permet de distinguer quelques travers qui peuvent bien souvent faire des dégâts lorsqu'il n'y a pas en face de capacité d'expertise. Face à la glorieuse et inquiétante incertitude de l'avenir, ouvrir tout grand le parapluie pour se protéger est du ressort du réflexe !

Le premier type de parapluie consiste pour l'expert à extrapoler des tendances passées. Comme si le présupposé, simplis-

te, que tous les phénomènes observés obéissaient à des lois continues et monotones, croissantes ou non, était érigé au rang de postulat. On pare souvent ce comportement d'un habit vaguement théorique, par exemple en faisant appel à l'économétrie et à l'outil de base des élasticités diverses et multiples, qu'on s'empresse de considérer comme constantes et immuables ! On commence à combiner tout ça au sein de « modèles » ... et il arrive qu'on ait bien des surprises.

Expert cherche acheteurs de voitures !

Il était une fois un expert à qui on avait posé la question de savoir combien il y aurait de voitures particulières en 2020. Il fit sa prévision en se basant sur l'élasticité de l'équipement en automobile au revenu des ménages et annonça 35 millions de voitures en 2020. À y regarder de plus près, atteindre un tel niveau nécessite d'injecter en moyenne dans le parc plus de 2,7 millions de voitures neuves par an entre 2000 et 2020, compte tenu du rythme constaté de renouvellement du parc. À la question de savoir si on peut trouver 2,7 millions de ménage par an prêts à acheter une voiture neuve et si les constructeurs sont capables d'investir suffisamment et assez vite pour tenir ce rythme, notre expert a répondu d'un ton souverain : « le modèle le dit, si le modèle le dit, l'intendance suivra ! »

Conviction profonde, recherche de confort face au risque d'un futur inconnu et lointain, manque d'imagination ou frilosité intellectuelle : là est la question. Ce dont on est sûr par contre c'est que tous ceux qui ont adopté ce type d'attitude se sont trompés. Ainsi était-il communément admis avant 1974 que la consommation d'énergie croissait comme le PIB. Fou celui qui prétendait le contraire ! Dure a été la chute après 1974 ! Imaginer qu'une décorrélation entre la croissance des transports et celle de l'économie soit possible est encore largement considéré comme une incongruité, comme si cette fois-ci la leçon du passé n'avait pas titillé suffisamment les intellects !

Ne proposer qu'une seule image de l'avenir met l'expert dans la situation de se substituer au décideur politique, ce qui serait bien sûr impensable ! Il doit proposer des

solutions alternatives. D'où l'utilisation du deuxième type de parapluie : les scénarios dits « différenciés ». Mais, au moment de les définir, l'expert est généralement pris d'un tas de pudeurs quant aux hypothèses. Refus du risque, peur de perte de crédibilité en s'éloignant du consensus mou ou, plus grave, peur de mettre en cause de manière trop voyante de puissants intérêts, les interrogations sur les causes de cette pudibonderie abondent. Cela conduit également à critiquer vivement tout ce qui, démonstration à l'appui, ne va pas dans son sens, voire à refuser d'envisager même la possibilité de ruptures ou d'évolutions fortes.

Les hypothèses de construction des différents scénarios sont alors si proches que les résultats ne risquent pas de différer outre mesure. S'ajoute à ça la dialectique dite des « coups partis » arguant du fait que des décisions ont été, sont en train ou vont être prises et qu'il est nécessairement trop tard pour arrêter le processus, même s'il s'agit d'une absurdité.

Un autre type de parapluie très en vogue est le recours à l'expertise économique. Elle trouve probablement son fondement dans la culture d'économie libérale de notre société où tout doit avoir théoriquement un coût.

Contrairement au type précédent, la théorisation existe, elle apporte un concept plus sophistiqué que la simple extrapolation : le concept d'optimum (Ce n'est pourtant souvent que le croisement d'une fonction de coût, monotone et croissante, avec une fonction de résultats, monotone et décroissante). En cela elle permet à l'expert économiste de témoigner d'une certaine suffisance par rapport aux autres experts et bien souvent aux décideurs.

Mais la théorie est-elle solide ? Pour cela il faudrait que les conditions d'applications requises soient remplies. Le problème est qu'elles sont tellement éloignées de la réalité que la théorie devient, de fait, inapplicable et les dysfonctionnements si importants que la théorie même perd singulièrement de sa solidité.

Qu'à cela ne tienne, on applique la théorie avec ce qu'on a, tant pis si on se trompe ! On sait qu'on se trompe d'ailleurs et, pour faire passer, on habille cela d'un discours sur la soi-disant faiblesse de l'impact sur les résultats des éléments qu'on n'a pu prendre en compte. Dans tous les cas, il est bien connu que ce qui est chiffré est solide et de première importance, et ce qu'on ne sait pas chiffrer figure forcément en annexe !

Et tout ça tourne allégrement à la pensée unique ! En fait, ce qu'on sait mesurer se limite aux coûts marchands, quid des coûts non marchands ? Des coûts sur la santé, les écosystèmes, sans parler du coût politique d'une décision qui est un paramètre qui intéresse le décideur public. Quant au coût pour les générations futures...

L'élus, l'expert, le tramway et le stationnement

Il était une fois un élu qui avait à faire un plan de déplacement urbain. Dieu merci les mesures à prendre étaient simples : construire un superbe tramway qui marquerait son mandat, tout en réduisant de manière drastique le stationnement dans sa ville pour que ses administrés utilisent son beau tramway. Son problème était de savoir dans quel ordre mettre en œuvre ces deux éléments tous les deux indispensables. Il consulta son expert, un économiste. Celui-ci invoqua la théorie des coûts marginaux croissants, mais ne pouvant faute de données évaluer le coût politique des mesures, lui conseilla de commencer par ce qui était le moins coûteux : deux douzaines d'agents communaux et une cinquantaine de poteaux « stationnement gênant ». Il ferait le tramway ensuite lors de son deuxième mandat. Il l'écoutât et... ne fut pas réélu ! Il s'en plaignit à un collègue qui avait les mêmes décisions à prendre et avait été réélu dans un fauteuil. Mon expert m'a dit la même chose, lui répondit-il, mais il ignore tout du coût politique de ce qu'il avance. J'ai donc fait le contraire : j'ai fait le tramway et j'ai profité des travaux pour réduire le stationnement de plus de la moitié ! Moralité : écouter les experts avec circonspection et sens critique !

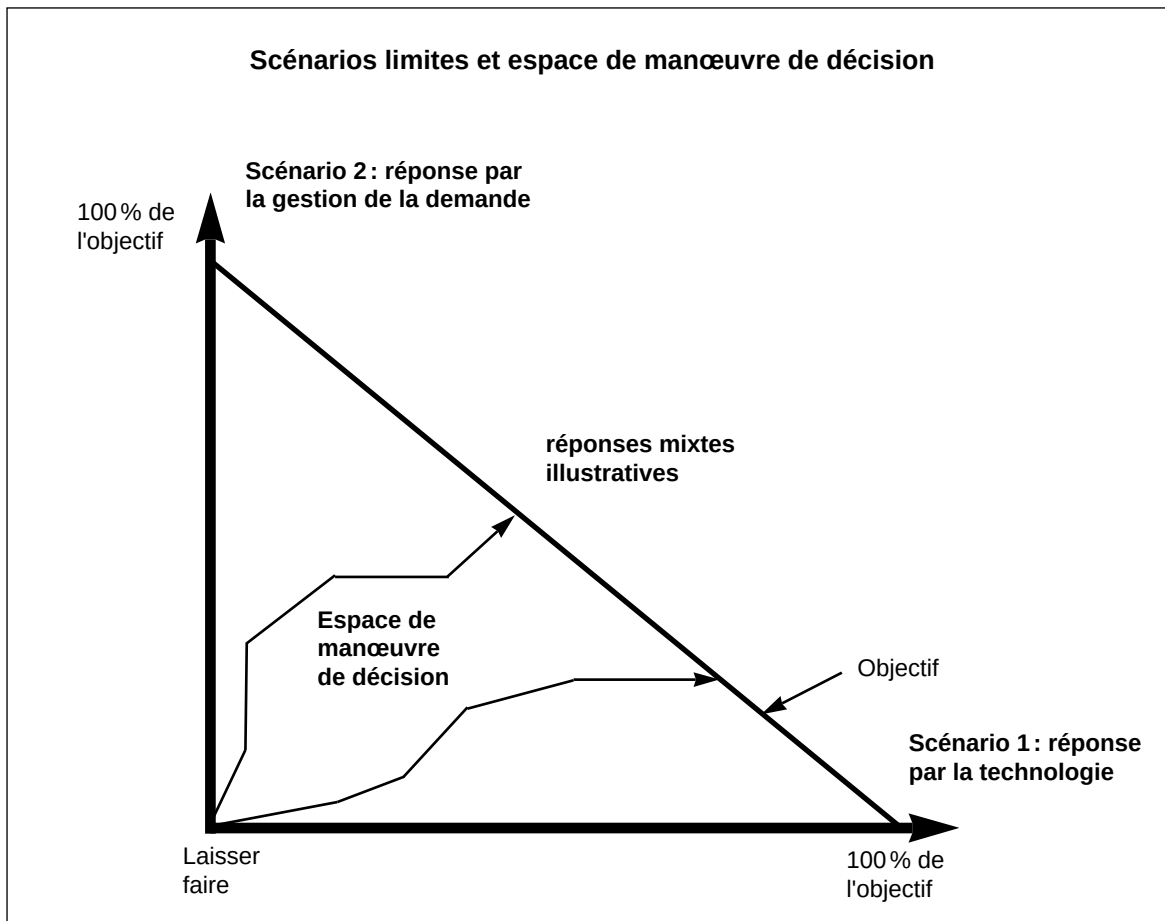
recherches

Tout ceci est somme toute normal si on demande à un spécialiste du parapluie d'envisager qu'il puisse faire beau demain.

On le voit le rôle de l'expertise dans l'aide à la décision publique est à ce jour problématique. L'unicité de l'expertise est trop souvent la règle, l'expertise contradictoire n'est pas encore beaucoup passée dans les mœurs.

Des outils d'aide à la décision publique plus évolués : une nécessité

L'approche environnementale des problèmes et la montée en puissance des



capacités d'expertise contradictoire des associations environnementales ont constitué dans le passé proche un apport très positif en soumettant à la critique des affirmations insuffisamment étayées comme cela a pu être constaté sur les dossiers du canal Rhin-Rhône ou sur les schémas de service transport de la LOADDT.

Il reste que le constat d'une certaine incapacité de l'expert à raisonner dans un univers d'autant plus incertain qu'il est lointain, pose interrogation. Les décideurs publics sont en effet confrontés à la présence d'engagements internationaux de la France en matière environnementale, convention de Genève sur la pollution trans-frontière, protocole de Kyoto, relancé à Bonn, sur la lutte contre l'effet de serre. Ils ont également à faire face à une remise à l'ordre du jour des tâches de planification du territoire et des déplacements, sous contrainte de maîtrise des déplacements et de développement durable, avec la promulgation d'un

corpus de lois nouvelles (LAURE, LOADDT, SRU). Comme on l'a déjà souligné, compte tenu des fortes inerties caractéristiques du secteur, il s'agit de batailles qui se gagnent sur le long terme, de l'ordre de 30 ans, 50 ans. La mise au point d'outils performants, susceptibles d'éclairer convenablement la prise de décision publique, est donc particulièrement à l'ordre du jour si l'on veut éviter le type d'errements décrits ci-dessus.

Il convient donc de renouveler l'expertise, nécessaire, en faisant évoluer les pratiques autour de quelques questions finalement assez simples :

- Comment prendre en compte un univers incertain avec d'éventuelles ruptures ou inversions de tendance ?
- Comment faire face à des situations d'urgences qui constituent généralement des ruptures par rapport au quotidien ?
- Comment corriger le tir si on n'obtient pas les résultats escomptés ?

Le maître mot est lâché : **résultat**

La première idée force est de passer du «laisser aller», qui sous-tend le raisonnement prévisionnel classique, au pilotage par objectif. On change alors de point de vue : il s'agit de partir de l'objectif et de s'interroger sur les moyens et les façons de l'atteindre.

On identifie alors les mesures disponibles, on étudie leur inertie et, en remontant le temps, on détermine le planning minimum de mise en œuvre pour atteindre l'objectif. C'est l'approche de type «back casting», en jargon franco-expert, c'est à dire bêtement en grec «téléologie», ce qui fait nettement plus chic !

La deuxième idée force est de regarder loin, 30 ans est un minimum, si on veut pouvoir déboucher sur des résultats suffisamment significatifs, compte tenu des inerties du système.

La troisième idée force est de n'avoir pas froid aux yeux dans la définition des objectifs et des scénarios. Définir un objectif qui paraisse trop ambitieux, voire irréaliste a priori, ne doit pas être un obstacle. C'est l'étude des scénarios qui donnera la réponse sur la possibilité ou l'impossibilité de l'atteindre. Privilégier le principe des scénarios résolument extrêmes permet de définir les limites d'un espace de manœuvre dans lequel le décideur pourra évoluer. C'est aussi beaucoup plus commode pour la mise en débat public. On pourra par exemple se donner l'objectif d'une réduction drastique des émissions de CO² des transports et élaborer un scénario où on veut atteindre cet objectif grâce à l'aide du progrès technologique et un deuxième ou

on l'atteint grâce à l'aide de mesures d'organisation. On définit alors un espace, ici un triangle (voir figure), où il existe une infinité de combinaisons pour atteindre l'objectif.

Pour cela, il est nécessaire de constituer une boîte à outils des mesures de toutes sortes (technologiques, réglementaires, fiscales) qui permettent de progresser vers l'objectif. La quatrième idée force est que le problème de l'efficacité des outils et de la dynamique de leurs effets à des horizons aussi éloignés ne peut être évalué en faisant appel, même avec les précautions nécessaires, à l'économétrie, dont la pertinence est nulle à de tels horizons. Il faut donc trouver d'autres méthodes d'évaluation pour qualifier les outils.

La cinquième idée est que, raisonnant en univers résolument incertain, il convient de se poser d'emblée la question du «fusil à deux coups» c'est à dire d'identifier la ou les mesures qui viendront corriger la trajectoire si la première mesure ne donne pas les effets escomptés. Cela nécessite bien évidemment la mise en place d'un outil permettant de suivre de près les effets des mesures sur le terrain.

Quelles belles pistes de recherche pour un Predit 3 qui pose comme priorité l'aide à la décision publique !

Alain Morcheoine

recherches

summary page 141