

LAMSADE

Laboratoire d'Analyse et Modélisation de Systèmes pour l'Aide à la Décision
(Université Paris-Dauphine)
Unité de Recherche Associée au CNRS ESA 7024

Rapport final de recherche soutenue par le Programme mobilisateur « Evaluation-
Décision » du PREDIT 1996-2000 (Décision d'aide à la recherche n°98 MT 32)

Responsable de la recherche :
Professeur Bernard Roy¹

COMMENT ORGANISER ET STRUCTURER LE PROCESSUS DE DECISION POUR FAVORISER LA CONCERTATION ENTRE PARTIES PRENANTES ET ACCROÎTRE LA LEGITIMITE DE LA DECISION ?

Juillet 2001

Sébastien Damart¹
Albert David¹
Bernard Roy¹

¹ LAMSADE, Université Paris-Dauphine, Place du Maréchal De Lattre de Tassigny, 75775 Paris Cedex 16, France ({damart,david,roy}@lamsade.dauphine.fr).

Remerciements

Nous tenons en premier lieu à remercier les diverses personnes qui nous ont permis d'avoir accès à des terrains d'étude dans le cadre de la présente recherche. Il s'agit tout particulièrement des membres du Syndicat des Transports d'Ile de France avec qui nous avons souvent travaillé au cours de cette recherche ; il s'agit aussi des élus de la région avec qui nous avons eu d'utiles entretiens ainsi que des responsables des services de transports et d'infrastructure de collectivités locales ou territoriales d'Ile de France qui ont bien voulu nous accueillir.

Nos remerciements vont en second lieu au professeur Jean-Marc MARTEL de l'Université LAVAL (Québec, Canada) pour son suivi de certains de nos travaux de même que pour son importante contribution à l'organisation des rencontres du professeur Bernard ROY du LAMSADE au Canada.

La rédaction de ce rapport a été facilitée par la contribution et l'éclairage anglo saxon fort utile de Laurence de CARLO, professeur à l'ESSEC qui a par ailleurs participé à plusieurs réunions au LAMSADE et qui a suivi quelques-uns des plus importants travaux exposés dans ce présent rapport.

SOMMAIRE

Remerciements.....	1
SOMMAIRE	3
RESUME.....	5
INTRODUCTION.....	6
1. Qu'entend-on par concertation, quelles situations et processus de décision concerne-t-elle et comment le dispositif de recherche a-t-il été conçu ?	7
1.1. La notion de Concertation et d'Aide à la Concertation	7
1.1.1. Concertation.....	7
1.1.2. Aide à la concertation	12
1.2. Les situations et processus de concertation étudiés	14
1.2.1. Terrains principaux.....	14
1.2.2. Terrains annexes	16
1.2.3. Autres terrains observés.....	17
1.3. Méthodologie de la recherche et premiers résultats de portée générale qui s'en dégagent.....	17
2. Quelle instrumentation pour l'aide à la concertation ?	22
2.1 Quelle place pour l'analyse coûts avantages pour favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision ?.....	22
2.1.1 A propos de l'objectivité et de la scientificité	23
2.1.2. Pourquoi l'analyse coûts avantages utilisée seule est-elle insuffisante pour faciliter la concertation et accroître la légitimité de la décision ?	25
2.2. Les outils de représentation de l'information dans les processus de décision, dans une perspective de concertation	29
2.2.1. Des cartes cognitives pour une représentation partagée du processus collectif	29
2.2.2. Le rôle structurant des actions (alternatives, variantes, scénarii, ...).....	30
2.2.3. Le rôle structurant des critères.....	32
2.2.4. Planning de l'activité du groupe d'intervention	34
2.2.5. Base de données relatives aux acteurs impliqués ou susceptibles de l'être....	34
2.2.6. Démarches d'état des lieux et de diagnostic.....	35
2.2.7. Procédures de structuration amont des décisions de choix contractuels	36
2.2.8 Grilles d'analyse globales.	37
2.3. Les outils formalisés de traitement de l'information dans les processus de décision dans une perspective de concertation	38
2.3.1. Les outils classiques d'aide à la décision fondés sur l'élaboration d'un critère unique de synthèse.....	38

2.3.2. Les outils classiques d'aide à la décision fondés sur des systèmes relationnels de synthèse.....	40
2.3.3. Outils plus spécifiquement élaborés au cours de la recherche	41
Conclusion.....	43
Références	45
ANNEXE 1 : Liste des documents produits au cours de la recherche	49
ANNEXE 2 : Rapport de mission de Bernard Roy au Canada	52
ANNEXE 3 : Projet de thèse de Sébastien Damart.....	58

RESUME

La recherche présentée ici a été soutenue par le programme mobilisateur « Evaluation Décision » mis en place par le PREDIT 1996-2000. Elle avait pour objet l'organisation et la structuration des processus de décision pour favoriser la concertation et accroître la légitimation des décisions. De façon plus précise, il s'agissait d'étudier concevoir et mettre en place des procédures techniques et outils d'évaluation et d'aide à la décision destinés à structurer et gérer un meilleur débat, une plus grande concertation entre parties prenantes qui soit source de légitimité.

La question « Comment organiser et structurer le processus de décision pour favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision ? » nous a inévitablement conduit à questionner le concept de concertation, mais également d'aide à la concertation. Nous avons également tenté de positionner le concept de concertation par rapport à d'autres modes de décision collective, tels que la négociation, la consultation, etc... .

Par ailleurs, les apports des différents travaux, réflexions et terrains constitutifs de notre réponse à la question posée ont entendu s'appuyer sur l'instrumentation de l'aide à la concertation.

Parce qu'elle constitue l'instrument d'évaluation le plus mobilisé en matière de décision publique de transports, nous nous sommes naturellement interrogés sur l'utilisation de l'analyse coûts avantages (ACA) en tant qu'instrument favorisant la concertation entre parties prenantes et légitimant la décision.

Nous avons également questionné d'autres types d'instrumentation. Nos recherches dans le cadre du PREDIT ont visé à se positionner d'une façon ou d'une autre sur deux niveaux d'instrumentation : celui ayant trait à la représentation de l'information et celui concernant des outils plus formalisés de traitement de cette information. Enfin, deux outils spécifiquement dédiés à la concertation et orientés vers la légitimation de la décision ont été conçus.

INTRODUCTION

Cette recherche a été soutenue par le programme mobilisateur « Evaluation Décision » mis en place par le PREDIT 1996-2000. Elle avait pour objet l'organisation et la structuration des processus de décision pour favoriser la concertation et accroître la légitimation des décisions. De façon plus précise, il s'agissait d'étudier concevoir et mettre en place des procédures techniques et outils d'évaluation et d'aide à la décision destinés à structurer et gérer un meilleur débat, une plus grande concertation entre parties prenantes qui soit source de légitimité.

Compte tenu de la date à laquelle le PREDIT a notifié son soutien (août 1998) et du calendrier du cursus universitaire, l'essentiel des travaux sur le terrain n'ont pu débuter qu'en avril 1999, c'est-à-dire avec un retard de près d'un an par rapport aux prévisions initiales. En outre, il s'est avéré particulièrement difficile de trouver des acteurs ouverts et intéressés à ce type de recherche. Un certain nombre de tentatives n'ont pas abouti. Cela tenait visiblement au fait que dans le secteur transport le processus d'évaluation ex ante des décisions se pratique en milieu clos sans mise en place d'un réel processus de concertation. De surcroît, la légitimation des décisions est sensée reposer ou prendre comme point de départ le résultat d'une analyse coûts avantages. Pour toutes ces raisons la recherche n'a pas toujours pu se dérouler comme nous l'aurions souhaité et elle ne nous a pas permis d'aller aussi loin que nous l'avions initialement envisagé.

Nous avons toutefois pu rassembler au travers d'une thèse, de trois mémoires de DEA, et de divers autres travaux de moindre ampleur complétés par de nombreuses rencontres, notamment hors de France un matériau précieux. Il s'en dégage dorénavant et déjà un certain nombre de résultats dont le présent rapport fait état. Une analyse plus poussée des travaux effectués ainsi que d'autres études terrain devraient encore être effectuées. C'est dire que la recherche doit continuer.

1. Qu'entend-on par concertation, quelles situations et processus de décision concerne-t-elle et comment le dispositif de recherche a-t-il été conçu ?

Nos recherches sur la question « Comment organiser et structurer le processus de décision pour favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision ? » nous ont inévitablement conduit à questionner le concept de concertation. Néanmoins, nous n'avons cherché ni une définition universelle ni un inventaire exhaustif de la définition du concept de concertation. Plutôt que d'une tentative de découverte d'une définition du terme, c'est du construit d'une caractérisation des situations et des processus de décisions qui relèvent selon nous de la concertation que notre analyse a procédé. Le dispositif de recherche traduit dans les différents terrains qui ont jalonné la recherche a été conçu dans cette construction.

Dans un premier temps, nous expliciterons ce qui selon nous caractérise le concept de concertation. Nous préciserons notamment comment le concept connexe d'aide à la concertation prend son sens et son intérêt. Dans un second temps, nous décrirons les situations et processus de décision étudiés puis nous terminerons en posant quelques éléments de méthodologie sur notre recherche qui nous ont amené à des premiers résultats de portée générale.

1.1. La notion de Concertation et d'Aide à la Concertation

Cadrer le concept de concertation n'a pas constitué pour nos recherches une précise « fin en soi ». Nous devons certes caractériser, avec le positionnement méthodologique énoncé plus haut, le concept mais cela devait servir notre propos central qui était l'aide à la structuration et à la légitimation dans les processus de décision autrement dit l'aide à la concertation.

1.1.1. Concertation

Nos différentes recherches nous ont poussé à une évidence : la concertation est un concept dont il est peu difficile de montrer qu'il nourrit abondamment l'actualité. La crise de la décision publique contextualise fortement la notion de concertation et se traduit d'ailleurs par de plus en plus fréquentes oppositions du citoyen aux décisions publiques vues comme imposées du haut vers le bas. Aussi, les différents acteurs, politiques, institutionnels et scientifiques du débat public positionnent la concertation au cœur des préoccupations du moment mais aussi de l'avenir (Bailly [1999]). Ainsi, 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]).

A propos des décisions susceptibles de mener à la réduction de l'usage de la voiture particulière pour des raisons environnementales ou économiques Francis Beaucire écrit d'ailleurs :

« L'intelligence collective fait-elle émerger un relatif consensus autour de *règles d'usages restreint*. Sur ce terrain, la contradiction est forte entre l'opinion et la pratique des automobilistes, le point de vue des élus et celui des électeurs, ainsi qu'entre les experts bien entendus. Mais il existe tout de même des certitudes. Dans la plupart des pays développés, l'acteur politique n'est plus en mesure d'imposer des choix qu'il estime légitime sans le consentement de ceux qui seront impliqués dans les conséquences de ces choix. Il faut prendre désormais acte d'une forme de « démocratie participative » qui s'exprime à travers la concertation c'est-à-dire un moment où s'élabore le consentement collectif à travers la participation à l'élaboration du « projet » d'ailleurs source fréquente du conflit d'intérêt. Sous cet angle de vue, la concertation est peut-être en train de devenir l'un des processus par lequel se construit l'intelligence collective autour de projets qui impliquent la mobilité et la voiture. Et l'acteur politique a sûrement choisi la voie de l'intelligence collective en créant les conditions politiques du processus de concertation. De cette façon se trouve résolu le problème du choix entre l'expertise des experts et l'expertise de la société, entre la décision d'autorité et celle qui relève de l'intelligence collective (...). »²

Les textes de lois dans les domaines de l'environnement et des infrastructures convergent tous vers une réelle volonté de faire plus participer les citoyens aux prises de décision ; quatre textes faisant référence dans le domaine : la loi du 10 juillet 1976, la LOTI³ de 1982, la circulaire Bianco (1992) et la Loi Barnier (1995). (Néanmoins, seul le dernier texte institue réellement des « dispositions relatives à la participation du public et des associations en matière d'environnement »). Par ailleurs, 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 (Plottu [1998]).

Conceptuellement, la concertation peut être vue sur deux niveaux non nécessairement concurrents. Elle peut désigner le mode de fonctionnement global d'une société, dans le domaine des décisions publiques plus particulièrement. Dans ce contexte, la concertation peut être vue comme mode de production d'un intérêt général, perspective privilégiée par Amorim [encadré 1].

« J'ai choisi dans cet esprit de privilégier avant tout l'apprentissage croisé et la coproduction de savoirs, d'expertise, de projets / politiques ainsi que la préservation de l'intérêt général, sans chercher à ce que la concertation aboutisse toujours à la responsabilité partagée des acteurs (...) »

Encadré 1 : Document 1, p. 14⁴

Plus concrètement, la concertation peut être vue comme un mode de coordination dans un processus d'action et de décision collectif. La concertation désigne alors plus une modalité de prise de décision en groupe ou d'interactions entre membres de ce groupe

² Colloque de Cerisy 4 ou 8 juin 2000, atelier « L'automobile et les nouvelles mobilités » (Lettre de la mission prospective de la RATP n°12, Septembre 2000)

³ Loi d'Orientation des Transports Intérieurs

⁴ « Document n » renvoie au document produit au cours de la recherche et numéroté n dans l'annexe 1

sans qu'il soit recherché a priori la légitimation de la décision ou d'autres éléments de ce type. Autrement dit, la concertation devient alors un système d'articulation des interactions de chacune des parties prenantes où le terme « système » a bien le sens d'une contingence réciproque de chacun des acteurs.

Tenter de formuler une définition du terme concertation nous aurait amener à adopter un positionnement visant à découvrir les contours d'un mode de décision qui préexisterait à l'analyse. Il nous semblait plus intéressant d'avoir une vue plus générale sur le sujet en essayant de caractériser ce que nous entendions par concertation plutôt que de la définir. Dans cette optique et dans le cadre des décisions publiques, Amorim [encadré 2] indique que la concertation se caractérise par un type d'interaction collective.

« (...) il m'a semblé judicieux et approprié de considérer comme de nombreux auteurs et de nombreux responsables politiques français : d'une part, que la concertation se caractérisait, dans le cadre des processus de décision publique principalement par une série d'échanges, de recherche d'ajustements des positions, de propositions et de contre propositions visant à faciliter et améliorer la formulation et la résolution de la ou les problématiques en jeu et / ou à adapter les décisions en préparation aux besoins, attentes, etc. , des acteurs et à rendre ces décisions ainsi acceptables ; et, d'autre part, et une fois pour toute, qu'elle pouvait exister avec ou sans une redistribution du pouvoir de décision. »

Encadré 2 : Document 1, p. 4

Nous retrouvons cette idée de l'échange visant un ajustement collectif accepté par tous dans Lebel [1979] : « (...) 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 (...). »

Il est donc bien possible de positionner la concertation sur deux niveaux comme vu précédemment. Nous pouvons la situer comme un mode de production d'une préférence collective mais également, à un niveau plus concret, comme un mode de coordination dans un processus collectif.

Dans le même esprit méthodologique de construction du concept de concertation plutôt que de découverte de sa définition, Damart [encadré 3] a introduit des éléments de réflexion sur les conditions qui lorsqu'elles sont présentes indiquent qu'il n'est pas déraisonnable de parler de situations ou de processus de décision fondés sur la concertation.

« (i) Il doit y avoir une décision à prendre ou un choix à faire. La concertation s'applique à une décision : on dira vraisemblablement d'une action qu'elle est concertée ou d'une décision qu'elle est le fruit d'une concertation. Il n'y a concertation que s'il y a décision à prendre ; la concertation n'est pas une fin en soi. (ii) Plusieurs personnes (ou institutions) ont la possibilité de participer à la décision. La concertation implique la présence de plusieurs acteurs ou personnes ou intéressés. Le concert est d'ailleurs par définition une réunion de plusieurs acteurs (parfois ce sont des musiciens). (iii) Les acteurs sont intéressés à la décision (...). (iv) La concertation repose aussi sur une consultation et donc sur une captation d'informations qui au moins concerne les systèmes de valeurs des différents intéressés. (...) La concertation suppose que tous puissent faire prévaloir une partie de leurs points de vue et donc elle suppose de dévoiler ses préférences, de mettre à jour des informations qui justifient des points de vue, etc. (...). (v) Il y a aussi une très forte idée de temporalité : les intéressés agissent en même temps, de concert. Cela suppose que l'on n'ait pas un processus linéaire dans lequel chaque acteur intervient l'un après l'autre par exemple (...) ».

Encadré 3 : Document 5

Enfin, un grand nombre de nos travaux nous a amené à positionner la concertation par rapport à d'autres modes ou situations de décision connexes tels que la codécision, la consultation ou encore la négociation. Il est vrai que la concertation est un terme d'actualité : nous avons insisté sur ce point. Mais par ailleurs, il est souvent vrai que le concept est utilisé indifféremment de celui de consultation ou de négociation dans les débats publics.

La consultation n'implique pas nécessairement une relation bilatérale forte telle que celle sous-tendue dans le concept de concertation et la négociation se distingue de la codécision par la différence de partage de la décision (Amorim [encadré 4]).

« (...) Ceci permettait également de distinguer la notion de concertation de la notion de consultation n'impliquant qu'une simple écoute réciproque des points de vue »
« (...) Ceci permettait de distinguer cette notion (la concertation) des notions de négociation et de codécision impliquant pour la première, que la prise de décision ne puisse se réaliser que d'un commun accord et, pour la seconde, qu'il y ait partage de la décision »

Encadré 4 : document 1, p. 5

Finalement, nous trouvons à l'image de la proposition de Martel et Rousseau [1996] qu'il est possible de considérer trois modes de décision identifiant trois pôles caractéristiques « extrêmes » comme repris dans Basseras (encadré 5) : la consultation, la négociation et la concertation (que Martel et Rousseau identifient à de la décision participative).

« La consultation constitue un premier niveau où l'implication des parties prenantes est à son minimum. En effet, il s'agit d'une situation où un décideur unique prend connaissance des points de vue de différentes parties prenantes avant de prendre sa décision. (...)»

La négociation est un mode de décision par consensus, c'est-à-dire qu'il s'agit d'une situation où plusieurs décideurs doivent s'entendre sur une solution. Dupont (1986) définit la négociation comme étant « un système de décision qui met face à face deux ou plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances, choisissent de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable. »(...)

La décision participative correspond donc à une situation où l'on est en présence de plusieurs parties prenantes (décideurs, experts, groupes d'intérêts, grand public, ...) dont l'implication dans le processus de décision est essentielle pour atteindre une certaine légitimité.(...)

La légitimité d'un tel processus de décision n'est pas le même que dans le cas d'une négociation où le consensus est nécessaire pour qu'une décision soit prise. Tout comme dans le cas de la négociation, les décideurs doivent céder une partie de leur souveraineté aux parties prenantes mais à l'intérieur du cadre d'une procédure (...) »

Encadré 5 : Document 2

Ceci conduit Basseras à caractériser un continuum sur une échelle à un seul axe correspondant au niveau d'implication des différentes parties prenantes comme suit :



Encadré 6 : Document 2

Nous retrouvons cette idée d'une « opposition » entre négociation et concertation dans l'approche de Chevallier [2000] qui distingue les deux concepts en utilisant respectivement les termes de processus centrifuge et de processus centripète. Par processus centrifuge, l'auteur indique que dans un processus de négociation où chacun essaye de « tirer un maximum d'avantages pour lui » alors que la concertation est centripète en ce sens qu'elle vise à « expliciter des points de vue, à identifier leur synergie potentielle, et à cerner les possibles solutions de compromis acceptables » (p. 7).

Cette opposition doit probablement être nuancée. Le fait que la concertation soit un concept strictement francophone amène très certainement à la prudence. Un grand nombre d'outils et d'instruments d'aide à négociation sont « anglophones ». Ceci a peut-être à tort conduit à considérer qu'un processus de « negotiation » (terme anglais) était fortement tourné vers l'individu. (Cf. encadré 7).

Les méthodes de négociation ont été conçues, il est vrai, dans un pays, aux Etats-Unis, à culture plus individualiste que la culture française, et pour lequel le rôle des pouvoirs publics est différent et moins prégnant qu'en France. Ceci pourrait pousser à brosser un tableau très critique de la négociation. Ce serait sans compter sur le pragmatisme américain. En effet, il n'est pas envisageable pragmatiquement (sous peine de conflits importants entre les parties) que chacun cherche avant tout à tirer un avantage personnel d'un processus de négociation sans avoir auparavant cherché à intégrer les points de vue dans une vision commune. Ensuite seulement, la nécessité de partager les bénéfices de la négociation est reconnue (cf. concepts de négociation intégrative puis distributive)

Encadré 7 : La vision pragmatique de la négociation

1.1.2. Aide à la concertation

♣ *Aide à la décision et aide à la concertation*

Le passage de l'aide à la décision à l'aide à la concertation n'est pas trivial. En effet, si nous considérons l'aide à la décision comme « l'activité de celui qui par des voies qui se veulent scientifiques vise à apporter des éléments de réponse à des questions que se posent des intervenants dans un processus de décision » (Roy [1985]), il paraît évident que l'aide à la décision vise à traiter une complexité liée à l'objet de la décision. En revanche, l'aide à la décision a-t-elle pour programme celui de traiter également la complexité interpersonnelle liée à tout processus de décision dès lors que celui-ci mobilise plus d'un acteur ?

Partant notamment du constat que « les concepts, outils, procédures et modèles d'aide à la décision étaient de plus en plus fréquemment utilisés dans le cadre de processus de décision dans lesquels la décision devait être prise ne groupe ou affectait et / ou était affectée par différents acteurs / parties prenantes » (pp19), l'idée de parler d'aide à la concertation plutôt que d'aide à la décision vient assez naturellement pourtant. Et Amorim de poser la question « Pourquoi ne pas considérer la concertation comme un des objets de l'aide que peut proposer un ou des facilitateurs au sein d'un processus de décision publique ? » (p. 20)

L'idée d'une aide à la concertation provenait également de ce que de nombreux auteurs ont montré tout l'intérêt de l'activité d'aide à la décision pour des éléments du processus de décision attachant à autre chose que l'objet de la décision directement. (Amorim [encadré 8])

« (...) Puisque de nombreux auteurs soulignaient l'intérêt réel que l'aide à la décision pouvait avoir en terme

- ♣ d'apprentissage individuel et collectif des acteurs / parties prenantes au cours d'un processus d'expertise et de décision, en terme de construction de convictions et décisions collectives

- ♣ de prise en compte de systèmes de valeurs, d'intérêt et de points de vue variés voire divergents, de coproduction de savoirs, savoir-faire et décisions
- ♣ de prise en compte et de visualisation de la part de risque, d'incertitude et d'arbitrage incontournable liée à certaines expertises, certaines décisions
- ♣ de transparence des processus d'expertise et de décision
- ♣ de clarification et de rationalisation des échanges et débats
- ♣ de communication et d'information
- ♣ ou encore de légitimation des décisions ainsi que des processus mis en œuvre

Encadré 8 : Document 1, pp 19-20

Il faut clairement distinguer l'aide à la concertation de l'aide à la décision de groupe, de l'aide à la décision participative et de l'aide à la décision concertée en particulier.

L'aide à la décision de groupe en particulier correspond à une activité d'aide dans des cadres de décision coopérative et non conflictuelle. L'implémentation de Group Decision Support Systems (supporté informatiquement) y est aisée.

Dans le cadre des décisions publiques, le concept d'aide à la décision participative semblait également inadapté. La décision finale n'est pas nécessairement participative et pour autant, cela ne remet pas en cause la valeur des processus engagés ni l'acceptabilité et la légitimité de la décision ou la qualité de l'aide fournie.

♣ *Les situations d'aide à la concertation*

L'aide à la concertation correspond donc à un type d'aide particulier mais qui s'applique néanmoins à une grande variété de situations de décisions.

En premier lieu, il faut insister sur la dimension multiacteur ou multi institutionnelle de l'aide à la concertation par essence.

En second lieu, l'aide à la concertation s'applique à

- des situations non nécessairement structurées et sans concertation existante
- des situations structurées pour un groupe d'acteurs mais nécessairement par pour tous les acteurs parties prenantes
- des situations structurées sans cadres ou motivation liée à la concertation
- des situations avec instances et volonté de concertation mais à structurer davantage
- etc...

Nous pouvons donc identifier trois dimensions permettant de caractériser les situations dans lesquelles pourrait s'appliquer l'aide à la concertation : la nature et le degré de la structuration de la décision, la nature et le degré de la concertation, la composition (complète vs partielle) du collectif décideur.

Dans cette recherche, nous nous sommes principalement intéressés à des processus portant sur des choix entre solutions concurrentes

1.2. Les situations et processus de concertation étudiés

Comme nous l'avons par ailleurs précisé en introduction, le corps de la présente recherche a consisté essentiellement en une thèse (Thèse de Nathalie AMORIM, document 1), des mémoires de DEA (documents 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9 et 10).

Notre dispositif de recherche repose ainsi sur une diversité importante des processus de décision publique de transports observés et / ou auxquels nous avons participé. Nous distinguerons dans ce qui suit les terrains dits principaux des terrains dits annexes et des terrains auxquels nous n'avons pas directement participé mais correspondant à des processus que nous avons malgré tout analysés.

1.2.1. Terrains principaux

Ces terrains ont tous faits l'objet d'une thèse ou d'un mémoire de DEA. Ils s'inscrivent tous pleinement dans la problématique de la présente recherche.

- ♣ *Le suivi d'élaboration des grands projets (étude d'une sous-procédure d'approbation des investissements lourds de transport en commun en Ile-de-France) Amorim, Document 1*

Contexte

Le Syndicat des Transports Parisiens (devenu STIF Syndicat des transports d'Ile-de-France) a constaté les nombreuses dérives des grands projets d'investissements franciliens. Dans cette perspective, les services du STP ont construit une méthodologie de suivi de l'élaboration des grands projets. Cette méthodologie est depuis devenue une sous-procédure de la procédure d'élaboration des grands projets.

Modalités de recherche et Objectifs

La recherche sur ce terrain a consisté en une participation aux réunions tenues par la commission de suivi d'élaboration du projet de prolongement ouest du « Trans Val de Marne » entre le M.I.N. de Rungis et la Croix de Berny. Elle a conduit à de nombreuses réflexions notamment sur les opportunités d'introduction de phases de concertation lors du suivi de l'élaboration des projets d'investissements lourds de transport.

- ♣ *L'Agenda 21 intercommunal (Amorim, Document 1)*

Contexte

Ce terrain ne concerne pas à proprement parler des processus de décision publique de transport mais permet de mettre en évidence des problématiques et des éléments de nature à éclairer d'autres processus de décisions de transports.

A l'occasion d'un congrès relatif à la nature et à l'environnement, un petit nombre de maires a enclenché l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de développement durable intercommunal.

Modalités de recherche et objectifs

Les maires se sont formés en association et ont fait appel à un cabinet d'étude environnemental en collaboration duquel nous avons travaillé pour proposer une aide à la concertation. Ce travail a notamment été l'occasion de la mobilisation d'un certain nombre d'outils formels (les cartes cognitives, outil de définition et de représentation des importances relatives des différents aspects des problématiques, outils de définition et de représentation des contributions relatives des différents membres du comité d'expert, calendriers, base de données, etc...).

- ♣ *La concertation au sein d'un processus de décision en matière de ligne régulière de bus en région Ile-de-France (Basseras, Document 2)*

Contexte

Les décisions de création et de modification de lignes de transports bus régulière en région Ile-de-France

Modalités de la recherche et objectifs

Ce travail a été l'occasion d'un repérage d'occasions de concertation en matière de créations de lignes régulières de bus en région Ile-de-France. Il se fonde sur une série de cinq monographies de processus de décision réels (ligne Express Mantes-La Défense, ligne Chessy-Serris, 3 transferts des spéciaux scolaires en lignes régulières : le cas de l'Arpajonnais, celui du lycée Franco-Allemand de Buc et enfin celui du SIVOM de Montfort) et engage à la proposition dans de tels contextes de voies d'amélioration du processus de décision en matière de lignes de bus régulières.

- ♣ *Aide à la décision en matière de conception et choix de conventionnement pour les collectivités locales en matière de transport en commun (Longerna, Document 8)*

Contexte

Le travail porte ici sur l'aide à la concertation entre les collectivités locales et les entreprises de transports en Ile de France et a été réalisé au sein du Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF). La position atypique de la région Ile de France par rapport à la LOTI (Loi d'Orientation sur les Transports Intérieurs de 1982) amène à des situations de décision publique de transport tout à fait intéressantes.

Modalités de recherche et objectifs

Après avoir recenser les différents types de contractualisation entre les collectivités et les transporteurs, et après une mise en perspective théorique de ces contrats, il a été posé les enjeux de l'aide à la concertation dans le contexte décrit.

Nous présentons ensuite un outil d'aide à la décision à l'attention des collectivités d'Ile de France fondé sur trois niveaux d'aide : en premier lieu, l'aide au choix du niveau

d'implication de la collectivité, de son niveau d'objectifs et de son niveau de moyens disponibles ; en second lieu, une aide au choix du système de conventionnement le plus approprié ; enfin, une aide visant à donner des éléments à la collectivité pour lui permettre de gérer au mieux ses relations avec les entreprises de transport (Cf. 2.3.3. pour plus de détails).

- ♣ *Aide à la structuration du processus de décision de création d'une ligne de bus dans le Val d'Oise (Damart, Document 5)*

Contexte

Les décisions de création et de modification de lignes de transports bus régulière en région Ile-de-France

Modalités de recherche et objectifs

L'étude monographique de la création d'une ligne de bus régulière dans le Val d'Oise (ligne 95-014) est l'occasion de l'identification dans le processus de décision de trois processus concurrents : un processus administratif, un processus de conduite du changement et le processus d'opportunités politiques. Ces trois processus se font mutuellement concurrence et cette concurrence rend complexe l'introduction de phases de concertation. Par ailleurs, la concurrence des trois processus n'est pas la même à tout moment du processus de décision et apparaissent différentes phases au cours desquelles l'aide à la structuration et à la légitimation du processus doit prendre différentes formes mobilisant ainsi différents outils.

1.2.2. Terrains annexes

Ces terrains ont donné lieu à des travaux d'ampleur moindre.

- ♣ *Etude a posteriori de la décision Orlyval (Amorim, Document 1)*

Le processus ayant conduit à octroyer la concession de la desserte d'Orly à la société Orlyval

- ♣ *Etude critique « Port de Dublin » (Longerna, Document 9)*

Etude critique du cas traitant du choix d'une route optimale pour le port de Dublin

- ♣ *Conception de zonages*

Conception d'un outil de conception de découpage de la région Ile-de-France pour la réforme tarifaire des transports publics en Ile de France

- ♣ *Cas « Alcantara » (Basseras, Document 3)*

Etude de l'utilisation de l'approche MACBETH pour la décision portant sur la construction d'un lien ferroviaire avec le port de Lisbonne

- ♣ *Tracé d'autoroute tenant compte de contraintes environnementales (Molines [2001])*

1.2.3. Autres terrains observés

Ces terrains sont constitués de rencontres et d'entretiens avec d'autres équipes de recherche, notamment lors des rencontres du Pr Bernard Roy au Canada.

- La gestion intégrée des ressources dans des scénarios d'aménagement du territoire (D. Bourret, J. Ph. Waaub)
- Développement intégré des rivières (D. Bourret)
- Développement et planification des activités en aménagement rural (J. J. Chevallier)
- Exploitation à des fins industrielles, touristiques et autres de vastes espaces forestiers (L. Boutillier, L. Bertrand)
- Exploitation de la forêt et paysages forestiers (J. J. Chevallier)
- Zones d'intervention prioritaires le long du fleuve St Laurent au Québec (F. Potok)
- Gestion du fonds spécial du Québec côtier (B. Urli)
- Allocation de ressources financières dans le domaine de la santé (B. Urli)
- Choix de scénarios de routes (F. Constantineau)
- Choix de logiciels et choix de développement et d'équipement de nouvelles technologies (F. Constantineau)
- Dépouillement d'appels d'offre de Porto (C. Bana e Costa)
- Systèmes de conversion de la biomasse en énergie et aide multicritère à la décision. (D. Vanderpooten)

1.3. Méthodologie de la recherche et premiers résultats de portée générale qui s'en dégagent

La méthodologie suivie au cours de nos recherches sur l'aide à la concertation relève de trois démarches complémentaires :

- Une démarche classique d'observation par entretiens et analyse de documents, sur un processus de concertation donné
- Une démarche à visée transformative, de recherche-intervention, incluant des phases de conception d'outils et de procédures d'aide à la concertation
- Des entretiens, travaux de groupe et revues de littérature en collaboration avec des chercheurs et experts de différents pays sur l'aide à la concertation.

La recherche-intervention, méthodologie utilisée sur les terrains principaux de notre recherche, suppose que le chercheur est aussi un intervenant et pas seulement un observateur. Il s'agit, d'une manière générale, d'aider, sur le terrain, à concevoir des outils, des modèles, des dispositifs organisationnels adéquats, à partir d'un projet de changement plus ou moins complètement défini. Naturellement, la recherche-intervention inclut aussi de l'observation classique (entretiens, analyse de documents, participation à des réunions et événements d'entreprise en tant qu'observateur), de la conception « en chambre » d'outils, procédures et dispositifs, de l'animation de groupes de réflexion dans une optique participative et de responsabilisation des acteurs (*action-research* au sens classique de Lewin, *action-science* au sens d'Argyris). L'aide à la décision au sens de Roy [1985] constitue une forme majeure de recherche-intervention.

Les résultats de la recherche se situent à trois niveaux théoriques principaux :

- Les **faits mis en forme** : c'est le niveau de base, qui permet de faire le récit structuré des processus analysés. Par exemple, le processus de décision « Orlyval » (Amorim, document 1), la description de la convention entre le district de Limours et le transporteur (Longerna, document 8).

Des faits mis en forme

L'exemple de la convention entre le district de Limours et le transporteur.

« La convention d'exploitation aujourd'hui en application à Limours avait été signée entre le district et le transporteur dans le cadre des chartes régionales de qualité et avait été imposée par le transporteur à la collectivité, qui ne savait pas, à l'époque, que d'autres modes de gestion étaient envisageables. Il s'agit d'une convention aux risques partagés, qui ne définit pas d'implication financière de la collectivité dans le déficit du réseau. Néanmoins, la collectivité « fait un geste » tous les ans en direction de l'entreprise de transport, à qui elle accorde une subvention » (Longerna, document 8 p. 61).

L'agenda 21 au pays de Fontainebleau

« Les membres du cabinet d'études ont pour rôle et responsabilité d'aider les acteurs du processus à participer aux réflexions et à décider en connaissance de cause des projets et politiques à mener, en leur fournissant une expertise appropriée » (Amorim, document 1 p. 114).

Le matériau est ici organisé sous forme de description, mais à un certain niveau de synthèse. Il s'agit de faire comprendre comment fonctionne la convention et de souligner, en filigrane, l'absence de concertation dans ce processus de conception et, pour le second cas, de rendre compte de la conception que se fait un cabinet d'études de son rôle dans le processus d'aide à la concertation.

- Les **théories intermédiaires** : c'est le niveau opérationnel, le plus contextualisé et le plus directement « actionnable » des résultats ; c'est à ce niveau que sont décrits et analysés les principes de fonctionnement de l'organisation analysée, les trajectoires possibles du projet, les risques et enjeux associés, les recommandations faites par l'équipe de recherche

Des théories intermédiaires :

- Le cas de la convention entre district de Limours et le transporteur

« La subvention est cohérente, dans son montant, avec les moyens du district, mais elle ne correspond à rien, parce que le district ne dispose pas d'information sur les résultats du réseau et, en particulier, sur les coûts de fonctionnement. Le système conventionnel est facile à gérer pour la collectivité et ne nécessite donc pas de structure transport importante. Mais la collectivité n'a pas la possibilité de participer à la conception de l'offre de transport : le réseau n'est pas très adapté, il n'y a pas de lien entre la collectivité et les voyageurs, alors que ces derniers interprètent les décisions du transporteur comme venant de la collectivité. La mise en place d'une base conventionnelle solide, et donc d'une véritable concertation, devrait permettre de remettre le réseau à niveau » (adapté de Longerna, document 8 p. 62).

- L'agenda 21 du pays de Fontainebleau

« Du fait qu'elle respectait le système référentiel propre aux individus consultés, la technique de la cartographie cognitive a eu pour effet de leur donner un sentiment élevé de propriété à l'égard du modèle et, de ce fait, de leur donner non seulement la possibilité mais aussi l'envie de s'engager activement dans le processus de formulation et de résolution du problème » (Amorim, document 1 p. 134).

On passe ici à un niveau de théorisation intermédiaire. C'est la logique du système qui est décrite est analysée et non plus des faits simplement mis en forme. Une forme de diagnostic est portée sur la situation. L'analyse reste très contextuelle mais la formulation permet déjà d'envisager des transpositions et l'élaboration de conclusions plus générales.

- Les **théories générales** : c'est le niveau le plus conceptuel, celui auquel sont proposés les résultats fondamentaux de la recherche. C'est principalement à ce niveau que sont communiqués les résultats au sein de la communauté scientifique (bien que les théories intermédiaires soient fondamentales en sciences de gestion). Mais ce niveau général est indispensable par rapport au terrain de recherche : ce sont *in fine* les grandes théories qui permettent de penser les systèmes organisés et de penser de manière adéquate leurs trajectoires d'évolution et d'apprentissage.

Des propositions théoriques générales

- Sur la concertation dans les processus de conventionnement entre collectivités locales et transporteurs

« Une des principales difficultés rencontrées par les collectivités, quel que soit le régime financier retenu, est d'appréhender les coûts du service effectué par l'entreprise de transport. Pour minimiser cette difficulté, les collectivités ont intérêt à mener fréquemment des audits sur leur réseau, mais ces audits sont très coûteux, très lourds et ne permettent pas d'aboutir à une parfaite clarté des charges engagées par les entreprises de transport » (Longerna, document 8 p. 89)

« L'implication des élus des collectivités et de leur structure Transport est corrélée à la performance globale des réseaux. C'est ici une affaire d'homme et de personnalité avant d'être une affaire de contrat idéal » (Longerna, document 8 p. 89).

- A partir de l'expérience Agenda 21 :

« Il existe bien des processus de décision publique au sein desquels promouvoir et mettre en œuvre davantage de concertation présente un intérêt réel en matière d'acceptabilité et de légitimité des décisions et processus en jeu, en matière de satisfaction des acteurs et, surtout, en matière de fiabilité et de qualité des expertises mises en œuvre » (Amorim, document 1 p. 276).

- A partir d'entretiens et de séances de travail avec des experts et chercheurs internationaux sur la concertation et l'aide à la concertation

« Les algorithmes qui sont incorporés dans les logiciels jouent un rôle secondaire. Il importe seulement, pour les participants à la table de concertation, d'avoir un minimum d'éléments de compréhension de ce qu'il y a dans la boîte noire pour pouvoir accepter le résultat comme base de discussion. Cela ne tient pas au fait que l'on puisse affirmer qu'il a été établi par un algorithme rigoureux mais aux possibilités que l'on a de l'expliquer en remontant aux données. L'algorithme est utile pour mettre en évidence les sources de complexité, pour aboutir à des résultats à propos desquels on peut faire ressortir des éléments forts qui les expliquent, pour dégager des ces résultats des tendances qui font mieux comprendre la situation » (Cf. Annexe 2).

Les conclusions ci-dessus sont des éléments d'une théorie générale de la concertation et de l'aide à la concertation. C'est à ce niveau que sont énoncés les résultats finaux de la recherche. On notera néanmoins que le degré de généralité des propositions ci-dessus est croissant de la première à la dernière.

La recherche telle que nous l'avons menée ici suit, lorsqu'il y a intervention concrète du chercheur dans les processus d'aide à la concertation, cinq principes méthodologiques (Hatchuel [1994], David [2001]) :

- Le ***principe de rationalité accrue*** indique que le chercheur-intervenant doit « favoriser une meilleure adéquation entre la connaissance des faits et les rapports qu'ils rendent possibles entre les hommes » (p. 68). Le chercheur ne détient pas la clé de l'univers mais contribue, par sa position et son mode de raisonnement, à accroître la rationalité des systèmes d'action au sein desquels il intervient.
- Le ***principe d'inachèvement*** complète le précédent pour indiquer que le processus d'intervention et les résultats auxquels il aboutit ne peuvent en aucun cas être entièrement spécifiés à l'avance. Ceci interdit, en particulier, une approche purement déductive. C'est le but du dispositif que de générer des connaissances nouvelles de nature à faire évoluer l'organisation.
- Le ***principe d'isonomie*** indique que « l'effort de compréhension doit s'appliquer également à tous ceux qui sont concernés » (p. 68). Il n'y a donc ni parti pris, ni recherche plaidoyer ou alibi au service d'un acteur en particulier.
- Le ***principe de scientificité*** exige une attitude systématiquement critique sur les points de vue, savoirs et théories en présence, qu'il s'agisse de ce qui est produit par les acteurs ou par le chercheur lui-même. Ces deux principes (isonomie et scientificité) renvoient à l'idée que les chercheurs en gestion se comportent comme « les alliés des réformateurs idéaux du système, que ces réformateurs existent ou non ».
- Enfin, le ***principe des deux niveaux d'interaction*** indique que la génération de connaissances se fait par deux dispositifs, que l'on peut distinguer analytiquement mais qui se nourrissent mutuellement : le dispositif d'intervention et le dispositif de connaissance. Concernant le premier, « tout processus d'intervention est une complexification du fonctionnement organisationnel initial, selon un mode très particulier, celui de l'apparition d'acteurs délocalisés, c'est-à-dire d'individus dont les relations aux autres acteurs ne sont pas déjà codifiées, mais se construisent en fonction de l'intervention elle-même » (p. 69). Le second dispositif concerne les connaissances scientifiques produites. Hatchuel distingue une démarche compréhensive et une démarche activatrice. Dans cette dernière, « le chercheur ne se fait plus simple interprète ou miroir mais stimule la production de nouveaux points de vue » (p. 70). La production de connaissances se fait donc au cours de l'interaction avec le terrain et au cours d'un processus de raisonnement mêlant abduction (production d'hypothèses explicatives), déduction (test de ces hypothèses) et induction (abstraction vers des niveaux théoriques plus généraux (David [2001])).

Au final, cette démarche reprend et amplifie une propriété que revendiquaient déjà Glaser et Strauss [1967] dans *The Discovery of Grounded Theory*: le chercheur ne se contente pas de restituer de manière neutre des éléments de connaissance simplement mis en forme à partir d'éléments d'observation mais *revendique la responsabilité des interprétations qu'il fait du fonctionnement et des évolutions possibles du système organisé qu'il étudie*. L'intervention « n'est pas seulement l'exploration d'un système mais la production de savoirs et de concepts qui permettent de penser les trajectoires dans lesquelles un collectif pourrait s'engager » (Hatchuel [1994], p. 70).

L'encadré suivant résume le schéma général d'une recherche-intervention.

Les cinq étapes d'une recherche intervention avec conception et implémentation d'outil de gestion (Hatchuel et Molet [1986])

Phase 1:

La perception d'un problème (« the feeling of discomfort »)
[dysfonctionnements supposés, nécessités d'amélioration]



Phase 2 :

Construction d'un mythe rationnel (« building a rational myth »)
[double formulation du problème : transformation des perceptions en concepts et en données, constitution d'une théorie de l'organisation associée au problème (problématique outil / organisation)]



Phase 3 :

La phase expérimentale : intervention et interaction
[Le nouveau stimulus constitué par le projet d'outil génère des réactions parmi les acteurs concernés. Le mythe étant rationnel, l'outil est techniquement cohérent : les réactions sont centrées sur la modélisation théorique de l'organisation sous-jacente à l'outil]



Phase 4 :

Définition d'un ensemble simplifié de logiques d'action (« portraying a set of logics »)
[Cette phase permet, à partir des éléments tirés de la phase 3, de définir les différentes logiques à l'œuvre dans l'organisation, donc d'élaborer une représentation de certains aspects du fonctionnement du système. Le stimulus déclenche un processus d'apprentissage au cours duquel chacun sera incité à donner sa vision du processus dans lequel il est impliqué et à utiliser les opportunités données par sa propre situation pour encourager ou, au contraire, lutter contre l'outil et le mythe rationnel qu'il porte]



Phase 5 :

Le processus de changement
Transformation croisée plus ou moins forte de l'outil par l'organisation et de l'organisation par l'outil.

[résumé et traduit d'après Hatchuel et Molet [1986], pp. 181 et suiv.]

Pour les raisons explicitées dans l'introduction, cette démarche en cinq phases n'a pas pu être conduite intégralement sur chacun des terrains étudiés.

2. Quelle instrumentation pour l'aide à la concertation ?

Les apports des différents travaux, réflexions et terrains constitutifs de notre réponse à la question « Comment favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision ? » entendent s'appuyer sur l'instrumentation de l'aide à la concertation. C'est sur des outils plus ou moins formalisés, portant sur l'information manipulée lors des processus de décision publique de transports, sa représentation et son traitement, qu'a été envisagée l'aide à la concertation au sens défini en partie 1 ; information d'ailleurs associée au processus lui-même ou à l'objet de la décision.

Nous avons questionné ou travaillé avec différents outils. Parce qu'elle constitue l'instrument d'évaluation le plus mobilisé en matière de décision publique de transports, nous nous sommes naturellement interrogé sur l'utilisation de l'analyse coûts avantages (ACA) en tant qu'instrument favorisant la concertation entre parties prenantes et légitimant la décision (section 2.1). En ce qui concerne notamment les investissements, l'ACA est sensée jouer un rôle déterminant (sinon dans les faits, du moins dans les discours) en vertu des textes officiels pour éclairer et justifier les décisions. La place dévolue aux recherches (notamment dans le cadre du PREDIT) pour mieux asseoir l'ACA, le premier rapport du groupe Boiteux en 1994, les travaux qui se poursuivent encore maintenant au sein de ce groupe, les deux rapports d'un groupe de travail STP (1996, 1998) et la vive réaction⁵ qu'ils ont suscité de la part de Marcel Boiteux soulignent l'intérêt de ce questionnement.

Nous avons également questionné d'autres types d'instrumentation. Nos recherches dans le cadre du PREDIT ont visé à se positionner d'une façon ou d'une autre sur deux niveaux d'instrumentation.

Certains des travaux réalisés dans le cadre de l'aide à la concertation ont mobilisé des outils visant à la représentation de l'information. Il s'agit ici d'instruments qui ont à voir avec une mise en forme adéquate de la réalité et de la complexité interpersonnelle de sorte que l'échange entre parties prenantes et donc la concertation soit facilitée (cf. 2.2.). Compte tenu des travaux qui ont pu être conduits sur les différents terrains (cf. 1.3.1.), nous avons été amené à porter nos réflexions et nos expérimentations plus spécialement sur cette première catégorie d'outils. D'autres types d'outils sont susceptibles de porter sur un traitement formalisé de l'information manipulée dans les processus de concertation. Nous incluons dans ce second niveau d'instrumentation d'une part des outils plus formalisés susceptibles d'aider à prendre en compte la complexité de l'objet de la décision et d'autre part des outils formels de transformation (et plus uniquement de représentation) de l'information qui émerge de processus de décision et de concertation. Nous nous limiterons au 2.3. à en faire une présentation synthétique.

2.1 Quelle place pour l'analyse coûts avantages pour favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision ?

L'objet de cette partie est donc de questionner le lien entre les démarches d'analyse coûts avantages d'une part et leur contribution à la concertation au sens défini dans la partie 1 d'autre part. Il ne s'agit bien évidemment pas de remettre en cause l'ACA en

⁵ Lettre de Marcel Boiteux du 25 Mai 1998 adressée au groupe de travail STP à laquelle nous nous référons dans ce qui suit par [Lettre de M. Boiteux 1998]

tant que tel mais seulement d'examiner la portée qu'elle peut avoir pour favoriser la concertation entre parties prenantes et accroître la légitimation de la décision.

Pour justifier son emploi dans cette perspective, elle est présentée comme une démarche scientifique qui sur des bases objectives permet sinon de déterminer un optimum collectif du moins de l'approcher et de fournir un point de départ pour la concertation et la légitimation de la décision finale. Dans une première section, nous nous attacherons à montrer que l'objectivité et la scientificité de telles démarches peuvent être mises en question dans bien des cas. Dans une seconde section, nous verrons ce que cela implique pour l'utilisation de l'analyse coûts avantages dans une démarche de concertation entre parties prenantes et de légitimation de la décision.

2.1.1 A propos de l'objectivité et de la scientificité

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 RCB, elle recherche une allocation optimale des ressources publiques afin d'éviter leur gaspillage. A propos de l'analyse coûts bénéfiques, Bouyssou et al. [2000] notent :

« Decision-making inevitably implies, at some stage, the allocation of rare resources to some alternatives rather than to others (e.g. deciding how to use one's income). It is therefore not all surprising that the question of helping a decision-maker to choose between competing alternatives, projects, courses of action and/or to evaluate them, has attracted the attention of economists. Cost-Benefits analysis (CBA) is a set of techniques that economists have developed for this purpose. It is based on the following simple and apparently inescapable idea : a project should be undertaken when its « benefits » outweigh its « costs » »

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. A propos de l'analyse coût 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 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.

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 relativement précises à un certain nombre de grandeurs, 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 [1997], Rapport STP [1996] et [1998], Bailly [1999]) qui sont essentiellement les suivantes :

- Nos moyens d'observation du présent comme du passé sont souvent entachés d'imprécision
- Notre appréhension du futur est sujette à d'importantes controverses⁶
- Certaines de ces grandeurs n'ont pas de valeur objective. C'est le cas de nombreux équivalents monétaires (Valeur du mort⁷, valeur du temps, valeur du taux d'actualisation, valeur du bruit) ce qui oblige à adopter des valeurs dites tutélaires.
- Les différentes parties prenantes ont fréquemment des systèmes de valeur trop différents pour qu'il soit possible de parvenir au consensus nécessaire. Quelle signification accorder 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 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). En dépit de cela, ces valeurs sont souvent présentées sinon comme exactes du moins comme le reflet d'une réalité objective. L'expression **valeur révélée** est significative de cette conception : « Savoir comment révéler le consentement à payer pour l'environnement dans le secteur des transports »⁸ est la problématique qui guide bon nombre de ceux qui cherchent à attribuer une valeur à ces coefficients de pondération. Certes, il est proposé de surmonter ce manque d'objectivité en procédant à des analyses de sensibilité, paramètre par paramètre. Mais il faudrait plutôt faire une analyse de robustesse en envisageant une variation concomitante des paramètres, ce qui est dans le cas de l'analyse coûts avantages évidemment trop lourd et jamais fait dans la pratique.

Pour justifier le caractère scientifique de l'approche coûts avantages et du calcul économique sur lequel 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

⁶ « 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 » (Cahen et Colombo [1999], p35)

⁷ Après avoir été fortement augmentée il y a quelques années, il est actuellement envisagé au sein du groupe Boiteux de l'augmenter très fortement et de différencier cette valeur selon qu'il s'agit de mort en transports individuels ou de mort en transports collectifs.

⁸ Voir notamment Andan [1995] p 113 et Rapport Boiteux [1994]

du calcul socio-économique conduit dans des conditions idéales. C'est donc 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] p36).

- « • 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 différente.
- 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.

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. Evoquons 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.

2.1.2. Pourquoi l'analyse coûts avantages utilisée seule est-elle insuffisante pour faciliter la concertation et accroître la légitimité de la décision ?

En dépit de ses imperfections et débarrassée de sa prétention à approximer un optimum, l'analyse coûts avantages produit des informations utiles qui peuvent servir de base à un débat. Nous allons maintenant montrer en quoi utilisées seules, elles demeurent insuffisantes.

Nous verrons dans un premier temps ce que l'utilisation des démarches d'analyse coûts avantages induit de l'identification des parties prenantes de la décision de transport puis nous nous intéresserons dans un deuxième temps à la capacité des démarches d'analyse coûts avantages à responsabiliser les acteurs de la décision publique. Enfin, dans un troisième temps, nous verrons en quoi de telles démarches posent question au niveau de la compréhension des démarches d'évaluation des décisions publiques.

a) L'identification des parties prenantes

Le concept de partie prenante est central dans une problématique de concertation ou de démarche participative. 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 intégrative et différenciatrice des points de vue de tous (cf. annexe 3)

La légitimation d'un résultat n'est pas uniquement l'acceptation du résultat : c'est également l'acceptation du processus qui a conduit au résultat.

L'identification des parties prenantes est donc 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])

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. La raison d'être d'une concertation avec les parties prenantes n'a lieu d'être que pour 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 en b et c mettent en évidence les limites d'une concertation conçue dans cet esprit.

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.

Marcel Boiteux (cf. lettre M. Boiteux 1998) avance l'idée qu'une trop forte dépendance de la pondération des critères par rapport aux acteurs dans une analyse de type multicritère nuit à l'objectivité et à la légitimation du processus. On peut au contraire faire valoir que l'analyse multicritère peut conduire à la mise en évidence de la nécessité de considérer un niveau de profondeur de l'analyse qui intègre plusieurs jeux de pondération. Il s'agit alors d'étudier les conséquences qu'implique chacun de ces jeux de pondération. Dans ce cadre, l'analyse multicritère fournit directement la matière d'une discussion et d'un échange entre les acteurs du processus. De la diversité présente dans un processus d'aide à la décision multicritère, nous ne saurions conclure comme l'a fait Marcel Boiteux dans sa lettre, que l'analyse multicritère engage vers des débats désordonnés dans lesquels c'est le meilleur orateur qui l'emportera.

b) Une démarche responsabilisante ?

L'analyse coûts avantages tirerait de l'objectivité et de la scientificité sensées 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.

Une éventuelle non conformation des décideurs à ce que prescrit l'analyse coûts avantages doit donc être interprétée comme un écart par rapport à ce que dicte la rationalité la plus pure. Une telle déviation ne s'entendrait donc que si les décideurs publics la justifiaient suffisamment. 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 est essentiel qu'elles adhèrent à la démarche. Cela 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

Selon le groupe Boiteux (cf. rapport 1994), les décideurs publics prennent leurs responsabilités lorsque la variante ou le projet retenu n'est pas celle ou celui que détermine le calcul économique. Toujours selon le groupe Boiteux, la solidité des calculs de l'analyse coûts avantages ne laisse que très peu de place à l'arbitraire et au subjectif ce qui renforce le caractère responsabilisant d'une telle méthode.

Or en premier lieu, comme précisé lors de la section précédente, la capacité même de l'analyse coût avantages à dégager un optimum objectif et assis scientifiquement peut raisonnablement être mis en doute (cf. 2.1.1.).

Par ailleurs, il nous faut remarquer que très souvent, certaines des parties prenantes (notamment les entreprises de transport) utilisent la démarche d'analyse coûts avantages parce qu'ils sont contraints de le faire ; parce que 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. Certaines des parties prenantes ont même parfaitement intégré les lacunes du TRI (Taux de Rentabilité Interne) (Cahen et Colombo [1999]). Une grande partie des décideurs est d'ailleurs tout à fait convaincue des vertus de l'opacité d'une telle démarche. 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)

Nombreux sont ceux qui reconnaissent volontiers le risque que l'Analyse coûts avantages revête une aura illimitée rendant difficilement acceptable la critique. C'est pour cela qu'il faut selon eux présenter le résultat et la démarche d'analyse coûts avantages de

telle manière qu'il puisse rester place pour le débat et la critique. Néanmoins, s'il est possible de laisser une telle possibilité, alors que penser de l'objectivité de l'analyse coûts avantages ?

c) 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 du processus. 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 la légitimer.

Mais la complexité des méthodes de calculs, de pondération, d'actualisation et de monétarisation ne rendent compréhensibles les démarches d'analyse coûts avantages que par des techniciens et peu par des décideurs et encore moins par les différentes parties prenantes telles que les associations d'utilisateurs des transports par exemple.

Témoigne de la complexité de l'analyse coûts avantages la liste très importante de recommandation du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (ex STP, syndicat des Transports Parisiens) à usage des décideurs publics pour l'utilisation des méthodes coûts avantages (voir aussi rapport du groupe de travail STP [1996]).

L'opacité née des calculs d'analyse coûts avantages renforce ainsi le caractère technocrate 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 d'acteurs
- Cette instrumentation et ce langage sont souvent trop opaques pour être compris et acceptés par tous les 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.

2.2. Les outils de représentation de l'information dans les processus de décision, dans une perspective de concertation

Le principe de concertation proprement dit constitue en soi une première structuration des processus de décision. Nous l'avons souligné dans la première partie: concertation n'est pas entièrement négociation ni coopération. La concertation, en tant que forme particulière d'organisation d'un processus de conception et de délibération, est donc un modèle particulier de décision collective. En particulier, l'idée de "réunion de concertation" est un principe relationnel d'efficacité. De même le terme de "table de concertation" (cf. annexe 2), très utilisé au Canada, porte-il une vision simplifiée des relations - des acteurs autour d'une table, avec un facilitateur - et des connaissances - chacun peut exprimer son point de vue et peut s'attendre à ce que les connaissances qu'il apporte soient effectivement prises en compte.

Les recherches que nous avons menées ont mis en lumière l'utilité de huit types d'outils d'aide à la structuration du processus de concertation : les cartes cognitives, l'action, le critère, les plannings d'activité, les bases de données relatives aux réseaux d'acteurs impliqués, les démarches d'état des lieux et de diagnostic, les procédures de structuration amont des décisions de choix contractuels, les grilles d'analyse globales.

2.2.1. Des cartes cognitives pour une représentation partagée du processus collectif

Dans un certain nombre de cas, il est nécessaire que les parties prenantes du processus définissent par elles-mêmes une vision commune et partagée de la concertation, de ses objectifs et des expertises disponibles. On peut pour cela utiliser des outils de représentation du consensus tels que celui proposé par Damart, document 7. On peut également, dans le même esprit d'un travail sur les représentations individuelles et collectives, concevoir des cartes cognitives. Il faut éviter que le groupe d'intervention, qu'il soit interne aux collectivités concernées ou, le plus souvent, qu'il s'agisse de chercheurs ou de consultants, ne prescrive directement sa vision des choses. L'élaboration de cartes cognitives peut alors constituer un support précieux :

- pour faciliter le recueil et la représentation des connaissances, points de vue et systèmes de valeur des acteurs
- pour favoriser un processus d'apprentissage
- sans pour autant compromettre le processus en explicitant trop directement ou trop précisément des éléments stratégiques ou politiques devant rester implicites
- et en gardant à l'idée qu'il s'agit d'aider un processus de structuration, donc une phase où se mêlent le plus souvent incertitude, ambiguïté, désaccords et conventions de divers ordres, et non de révéler une vérité objective.

Des cartes cognitives pour le processus d'élaboration et de mise en place d'un programme de développement durable intercommunal ("Agenda 21") (Amorim, document 1)

Dans le cas "Agenda 21" (p. 132), des cartes cognitives ont été élaborées dans le but de construire avec les acteurs une vision commune de ce que devait être le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'un Agenda 21.

La première carte cognitive réalisée permet de faire apparaître les finalités, les outils et étapes, les analyses et recensements réalisés dans le cadre de l'état des lieux et du diagnostic, les étapes de concertation et de décision politiques au niveau intercommunal, les politiques, projets et modalités retenus après expertise, les différents publics concernés, des flèches indiquant des liens de cause à effet ou des liens temporels, et des flèches reliant les étapes "Agenda 21" aux différents thèmes abordés.

Cette carte cognitive a été très bien accueillie par les acteurs : ils se sont réellement appropriés ce support pour réfléchir et communiquer. La carte donnait en effet une vision globale du processus, à partir de laquelle chacun pouvait se situer et agir.

Une seconde carte cognitive a été construite, cette fois pour représenter le développement durable proprement dit et non le processus de concertation. Il s'agissait là de recueillir le plus d'information possible sur les besoins et attentes, les opportunités et les contraintes en matière de développement durable sur la région concernée. L'accueil réservé à cette seconde carte a été, dans un premier temps, plus mitigé. Puis, au fil des versions successives, les différents acteurs ont vu que leurs points de vue étaient progressivement intégrés pour former une représentation conciliant les différents points de vue et systèmes de valeur.

2.2.2. Le rôle structurant des actions (alternatives, variantes, scénarii, ...)

Dans de très nombreux contextes décisionnels et en particulier dans ceux qui nous préoccupent, la décision prend souvent la forme d'un choix d'allocation de ressources entre projets alternatifs. Dès lors que l'ensemble des ressources est limité et que l'on peut en supposer la rareté, la décision peut être ramenée à une question du choix entre projets mutuellement en compétition. (Bouyssou et al. [2001]).

Ainsi, le concept de projet, de variantes, de scénarii ou d'alternative que dans la théorie on désigne sous le nom d'action est central dans les problèmes de décision et plus particulièrement dans une phase de formulation du problème. Précisons ce que l'on entend ici par action (cf. Roy [1985]) :

« Une action « a » est la représentation d'une éventuelle contribution à la décision susceptible, eu égard à l'état d'avancement du processus de décision, d'être envisagée de façon autonome et de servir de point d'application à l'aide à la décision (ce point d'application pouvant suffire à caractériser « a »). ».

Il est des cas où la formulation de l'action est triviale et s'impose de façon exogène. Il est néanmoins d'autres cas et peut-être la majorité dans lesquels la définition opérationnelle de l'action ne va pas de soi. Soulignons que ce qui sera considéré comme « action » est

pleinement constitutif de la phase de formulation du problème car ce sont les actions ainsi définies qui sont appelées à être évaluées. Il faut, en particulier, prendre position sur le degré de finesse avec lequel l'action doit être définie. Ceci n'est pas sans soulever des difficultés lorsqu'il s'agit par exemple de projets de barreaux d'autoroutes, aménagement de pôles d'échange, création de nouvelles lignes de tramway, ...

Dés lors, nous pouvons légitimement nous interroger sur le rôle structurant de l'action dans l'aide à la décision et surtout dans une situation de concertation.

Plusieurs arguments militent en faveur d'une conception structurante de l'action dans un processus de concertation :

- L'action est sensée être un « point d'application de l'aide à la décision » implicitement vue comme solution potentielle (même si parfois « chercher une solution » peut paraître abusif) à un problème. La perception du problème vu comme situation identifiée comme inconfortable ou caractéristique de l'existence d'une « crise » (Landry [1995]), n'est pas homogène. Par définition, le problème amène à plusieurs représentations et il n'est pas déraisonnable de supposer qu'à multiplicité d'acteurs, multiplicité de représentations du problème et multiplicité de la perception du type de ce qui doit être questionné dans un processus de décision. Le choix initial **des** actions est donc tout autant significatif que le choix final **de** l'action dans un processus de décision. Que l'on songe au rôle que joue cette action tout à fait particulière qu'est la situation de référence dans l'Analyse Coûts Avantages. Sa définition précise implique de prendre explicitement position sur ce qui se passerait si aucune des autres actions envisagées n'étaient mises à exécution. Ces prises de position sont souvent difficiles et mal explicitées, pourtant elles influencent significativement la rentabilité des actions envisagées (cf. Boiteux [1994] et Faivre d'Arcier [1998]).
- De l'action, dépend en partie le choix des outils d'évaluation. Prenons un exemple trivial et simplifié. Une entreprise décide de changer de logiciel de comptabilité pour le passage à la monnaie unique. Les critères d'évaluation sont fortement contingents du type des actions qui seront questionnées. En particulier, les critères de choix d'un logiciel informatique ne seront vraisemblablement pas les mêmes que ceux d'un fournisseur de solutions informatiques. On ne choisit pas un logiciel comme l'on choisit un fournisseur de prestations informatiques.
- Bien qu'a priori une action soit mutuellement exclusive de ses pairs, une vision dynamique de la décision peut amener à travailler dans différentes problématiques d'aide à la décision (Roy [1985] chap. 6, Bana e Costa [1996]). Le problème de la sélection d'investissements peut se ramener à la détermination d'un calendrier de réalisation des investissements par ordre de priorité (problématique du rangement) tout comme il peut se ramener à un problème de choix du meilleur investissement (problématique de sélection). Dans d'autres contextes, c'est la problématique du tri qui peut être pertinente (cf. Mousseau et al. [2001])
- La construction d'une liste exhaustive d'actions est parfois évidente. Plus souvent, cette activité implique une « vue a priori » du problème alors même que le processus d'aide à la décision entier contribue à la formulation et à la compréhension du problème.
Pour cette raison, dans l'activité de concertation, on est souvent amené à construire l'action à partir d'actions dites fragmentaires : c'est le cas dans Maystre et Bollinger [1998]. Une telle modalité de construction d'action engage à la mobilisation

d'experts techniques dont la légitimité doit être fondée. Ainsi, les modalités de construction des actions ont un impact sensible sur le processus de concertation, puisqu'elles peuvent conduire à solliciter la participation de nouveaux acteurs.

- Les modalités de travail en groupe sont également structurées par les modalités de construction des actions potentielles. Ceci est notamment illustré par Haldi et al. [2000] qui constituent à l'intérieur du groupe de travail un premier panel de spécialistes qui sélectionnent des options basiques ou actions fragmentaires. Dans le cas qui préoccupe les auteurs, la combinaison de ces actions fragmentaires aurait conduit à 72 actions globales possibles. Un second groupe de parties prenantes n'en sélectionne que 9. (Nous trouvons également cette façon de procéder chez Urli et al. [1999]). Le découpage du groupe de travail contribue sensiblement à renforcer la légitimité du processus : partage des responsabilités au sein du groupe, affectation de rôles, participation réelle des acteurs et responsabilisation.
- Dans une problématique de concertation, construire une liste relativement exhaustive des actions que l'ensemble des acteurs considère sans de fortes oppositions comme temporairement acceptable peut significativement contribuer à davantage de légitimation : c'est en effet une façon de dissiper ou d'apaiser d'éventuelles craintes que peuvent avoir certains acteurs du processus sur une non prise en compte de certaines possibilités.

2.2.3. Le rôle structurant des critères

Au même titre que pour l'action potentielle (Cf. 2.2.2.), nous voudrions ici mettre en évidence le rôle essentiel que peut jouer dans un processus d'aide à la décision ou d'aide à la concertation la façon dont sont pris en compte les points de vue des différentes parties prenantes en prenant appui sur un ou plusieurs critères. L'explicitation des critères, à bien des égards, constitue une explicitation de raisons qui fondent un choix dans une décision (et tout particulièrement dans les problèmes de choix qui nous intéressent).

Par critères, nous entendons ici (cf. Roy [2001]): « Outil construit pour évaluer et comparer des actions potentielles selon un point de vue bien défini ». De façon classique, on distingue deux types d'outils fondés les uns, sur une approche monocritère, les autres sur une approche multicritère.

Dans une approche monocritère on suppose a priori qu'il est possible d'apprécier à l'aide d'une unité commune (monétaire par exemple comme dans l'ACA, cf. 2.1.) tous les éléments à prendre en compte pour évaluer et comparer les actions. Dans une approche multicritère, on commence par expliciter une famille de critères appréhendant de façon exhaustive tous ces éléments. Chaque critère doit être représentatif d'un point de vue clairement identifié et conduire à une évaluation qui s'exprime en termes concrets aisément intelligibles par les acteurs ; cette évaluation peut être selon le cas quantitative ou qualitative. Il n'est pas exclu que les critères de la famille soient ensuite agrégés en un critère de synthèse. Même dans ce cas particulier, l'approche multicritère diffère, dans une perspective de concertation, de l'approche monocritère en ce sens qu'elle passe nécessairement par l'identification de différents points de vue, la détermination des évaluations qui leur sont propres ; enfin, elle met clairement en évidence les pondérations adoptées pour l'agrégation.

Les impacts sur la concertation que peuvent avoir les différents outils fondés sur chacune des deux approches seront discutés plus loin (cf. 2.3.)

L'activité de construction des critères, dans une perspective de concertation peut être considérée comme une finalité. Elle contribue ainsi à la compréhension du problème et surtout la construction d'un langage et d'une représentation commune du problème au travers d'une famille de critères acceptée par tous. De la sorte, construire des critères peut parfois plus contribuer à la construction d'un langage commun qu'à l'évaluation et à la comparaison même des actions potentielles. En effet, réfléchir et échanger sur les critères amène à une réflexion commune et partagée sur ce qu'il est important qu'une « bonne décision » prenne en compte. Par ailleurs, construire collectivement une famille de critère ou un critère unique, c'est faire l'échange et la mise dans un pot commun de ce qui doit fonder la décision pour chacune des parties prenantes. C'est donc bien à plus de concertation que conduit l'activité de construction de critère.

Cette famille de critère acceptée par tous participe à l'instrumentation de l'intégration et de la différenciation des différentes parties prenantes dans le processus de concertation (cf. annexe 3). Cela peut notamment contribuer à faire comprendre et accepter par chacun des participants la pertinence de points de vue mis en avant par certains autres. Il se peut que de fortes divergences subsistent quant au rôle qu'il convient de leur faire jouer sans que pour autant le processus soit bloqué à ce stade.

En outre, on peut envisager la construction de critères en groupe dans différents cadres. Belton et Pictet [1997] identifient trois cadres de production d'une information multicritère en groupe : le partage (le collectif est assimilé à un décideur unique), l'agrégation (une procédure permet d'agréger les points de vue de tous : fonction d'agrégation sociale ou autre), la comparaison (Des outils permettent de comparer les points de vue de tous et de dégager une base facilitant la discussion).

Dans ces différentes conceptions de travail en groupe, on peut choisir une démarche ascendante (cf. Roy [1985]) ou descendante (cf. Agard et al. [1970] et Keeney [1992]). Ces démarches légitiment différemment le processus et les critères construits.

Dans une approche multicritère, l'élaboration en groupe d'une famille de critère peut être mise en œuvre avec des techniques de construction déconstruction reconstruction (cf. Amorim document 1 et Maystre et Bollinger [1998]). Ce type de démarche consiste en un processus itératif fonctionnant comme suit : une première base est construite par un sous-groupe d'experts ou d'acteurs. Cette base est ensuite soumise à l'ensemble des acteurs et des parties prenantes qui vont déconstruire la famille de critère pour qu'au terme d'un processus itératif et interactif, émerge une famille de critères relativement consensuelle. Une telle démarche contribue à l'appropriation d'une partie du processus d'aide à la décision par les parties prenantes et contribue donc à une meilleure légitimation du processus.

Enfin, A l'instar des actions potentielles, le critère ou la famille est un instrument qui peut apaiser les craintes d'une ou plusieurs parties prenantes qu'un point de vue soit exclu du processus. Le critère lorsqu'il est explicité et surtout lorsqu'il y en a plusieurs évidemment est une assurance contre l'appropriation léonine du processus de production d'un choix collectif.

2.2.4. *Planning de l'activité du groupe d'intervention*

L'aide à la mise en place de procédures de concertation est un exercice délicat : les intervenants se doivent d'être à la fois efficaces et prudents, tant il faut savoir aller vite ou, au contraire, ne rien faire qui compromette au mauvais moment l'équilibre fragile de ce que l'on peut considérer comme une expérimentation. L'outil de planning est un outil extrêmement simple, essentiellement destiné à l'équipe d'intervention, c'est-à-dire ceux qui aident à élaborer et à mettre en place des outils et procédures de concertation. L'objectif principal est de faciliter la coordination au sein de l'équipe d'intervention par un partage de l'information concernant les interviews menées, les conférences, manifestations, rencontres et réunions présentant un intérêt pour la mise en place du projet. Mais l'outil a aussi des effets positifs sur la coordination entre le groupe d'intervention et les acteurs.

Un planning pour l'équipe d'intervention Agenda 21 (Amorim, document 1)

L'outil a été conçu sur tableur Excel. Les colonnes successives indiquent la nature de l'événement, la date de l'événement considéré, l'heure et le lieu du rendez-vous, les thèmes abordés, etc.

Les acteurs concernés se sont appropriés l'outil quasi instantanément. Cette planification a permis de coordonner et de piloter très efficacement les rendez-vous, de faciliter l'intégration des nouveaux, de mieux gérer les absences (disponibilité des informations, donc gain de temps de "briefing"), de favoriser, de ce fait, un climat de confiance.

2.2.5. *Base de données relatives aux acteurs impliqués ou susceptibles de l'être*

L'objectif de ce type de base de données est, certes, de faciliter la coordination entre les différentes parties prenantes, mais aussi, et surtout, de capitaliser sur la constitution d'un réseau d'acteurs en vue d'une pérennisation des pratiques de concertation. Il se peut, en effet, que les intervenants (chercheurs, cabinets d'étude) jouent un rôle de construction et d'animation de réseau, mais qu'une fois ces intervenants partis, la concertation s'arrête faute d'une structure pérenne.

L'outil est en apparence très simple : c'est un tableau comportant autant de colonnes que nécessaire pour envoyer par courrier une invitation ou pour joindre par téléphone, fax ou courrier électronique un correspondant et autant de lignes de que personnes ou d'entités pouvant à un titre ou un autre être considérés comme partie prenante du processus de concertation.

Une base de données pour Agenda 21 (Amorim, document 1)

« Le cabinet d'étude et moi souhaitons que la base de données permette aux futurs organisateurs une sélection croisée (exemple ; : sélectionner uniquement les acteurs et partenaires à la fois concernés par la forêt et le tourisme ou sélectionner les acteurs et partenaires à la fois concernés par la forêt et l'éducation) car plusieurs besoins de cet ordre se faisaient déjà sentir. Et nous souhaitons également que la base soit suffisamment riche pour permettre aux acteurs de connaître les principaux thèmes d'intérêt des personnes et entités y figurant ».

« Le plus difficile était de définir les listes : plusieurs versions de ces listes ont été réalisées en procédant par essai - erreur et adaptation aux besoins révélés à chaque présentation de l'outil » [p. 186] ».

« L'outil a facilité singulièrement l'organisation des différentes réunions, rencontres, manifestations relatives au développement durable local réalisées au cours de notre intervention et après notre départ. Il a créé une dynamique de concertation et de partenariat assez forte et facilement gérable. Il a permis de modifier de manière durable la façon dont les acteurs menaient jusque là leurs réflexions, leurs consultations et leurs débats, prenaient leurs décisions, définissaient et mettaient en œuvre leurs actions en matière de développement durable » [p. 193].

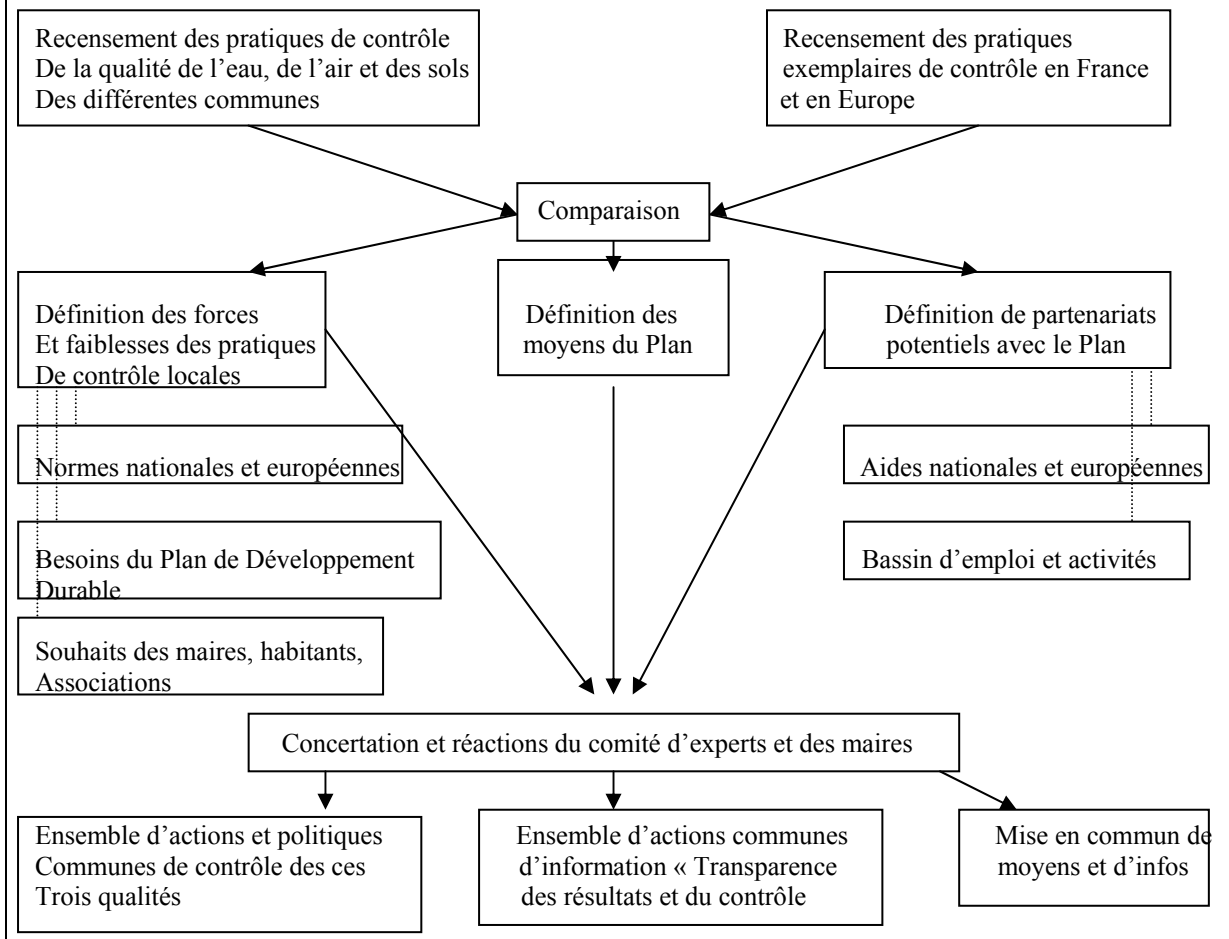
2.2.6. Démarches d'état des lieux et de diagnostic

L'« état des lieux » ou « l'analyse de l'existant » sont des démarches classiques dans un certain nombre de situations d'audit. Mais ces audits sont en général effectués sur un mode externe par un groupe de consultants, sans réelle implication des acteurs. La perspective, dans une démarche d'aide à la concertation, est à l'opposé : il s'agit de favoriser une participation réelle des acteurs au processus, y compris dans sa phase de diagnostic.

Or les connaissances disponibles pour dresser un état des lieux sont très variables : dans le cadre du projet de développement durable (Amorim, document 1), il existe pour certains aspects comme la santé ou la gestion des déchets des normes nationales et internationales permettant de dresser assez facilement un premier bilan, tandis que pour d'autres aspects (qualité de vie, tourisme), très peu de normes facilement contrôlables permettent de le faire.

Il est donc important de pouvoir soumettre à discussion les différentes étapes d'expertise, de débat, de prise de décision, de concertation proprement dite, qu'il semble pertinent de mettre en œuvre pour effectuer un diagnostic rigoureux. Il faut, du même coup, définir assez précisément les rôles, responsabilités et implications des uns et des autres, en prenant soin de n'impliquer tel ou tel acteur ni trop tôt, ni trop tard.

Sur une étude relative aux contrôles de la qualité de l'eau, de l'air et des sols [Amorim, document 1 p. 205] :



Sur une question telle que « quelle politique de développement durable commune en matière de tourisme ? », plusieurs aspects seront considérés [Amorim, document 1 p. 204] :

- quelles campagnes d'information et de communication à mettre en œuvre ?
- quels partenariats possibles ?
- quels aménagements, activités et infrastructures nécessaires ?
- intérêt des décisions et actions intercommunales ?
- Comment mettre en œuvre des politiques et actions communes ?
- Quelles ressources financières, humaines, intellectuelles ?
- ...

2.2.7. Procédures de structuration amont des décisions de choix contractuels

La question des contrats entre différentes parties prenantes est fondamentale, en particulier dans le secteur des transports urbains. On pourrait penser, en première analyse, que le processus de décision concernant les contrats entre une collectivité locale et un transporteur relève davantage d'une négociation encadrée par une législation et par des procédures mises en place par le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF). Le travail mené dans la présente recherche en collaboration avec le STIF montre au contraire que l'actuelle asymétrie d'information entre certaines collectivités locales et les transpor-

teurs (asymétrie en faveur de ces derniers) conduit à des formes de conventionnement qui ne sont pas les meilleures. Au-delà de la nécessité pour les collectivités locales de se doter des compétences nécessaires, il y a place pour la concertation dans certaines phases du processus d'élaboration des choix contractuels (Longerna, document 8).

Quel modèle de décision pour aider les collectivités locales à mieux s'impliquer dans les transports publics de voyageurs ?

« Le modèle de décision proposé a pour seul objectif de fournir des éléments aux collectivités pour orienter le choix de leurs relations avec les entreprises de transport. La diversité des situations géographiques, historiques, économiques ne permet pas de proposer une grille d'analyse à laquelle il faudrait à tout prix se conformer. La diversité des collectivités en Ile-de-France nous empêchait de concevoir un outil de formalisation des comportements et de présenter des modèles de convention-type qui seraient adaptés à des catégories bien définies de collectivités [...]. Le système de conventionnement retenu aura pour objectif principal de traduire les volontés des élus de la collectivité en matière de transport public de voyageurs et de fixer les modalités d'atteinte de ces objectifs » (Longerna, document 8 p. 88).

2.2.8 Grilles d'analyse globales.

S'il est impossible de fournir un modèle global et unique de concertation, il peut être extrêmement utile d'utiliser des grilles d'analyse générales pour structurer le processus de décision. Il s'agit ici de structurer le processus de concertation en phases, chacune présentant de bonnes propriétés pour préparer la suivante. On peut ainsi, par exemple, décomposer l'aide à la concertation en trois « moments » (Damart, document 5) :

- incitation à l'attente formatrice,
- recueil et agrégation des points de vue,
- types d'outil associés.

Ces grilles d'analyse globales ont pour principale fonction de rendre le processus « actionnable » pour les différentes parties prenantes en le décomposant en moments cohérents, donc en introduisant un minimum de méthode, sans pour autant le contraindre de manière précise.

Rappelons, en outre, comme indiqué aux paragraphes 2.2.3 et 2.2.4 ci-dessus, que des concepts comme « action potentielle », « critère » jouent, au départ et tout au long du processus d'aide à la concertation, un rôle structurant voisin de ce qui est évoqué ici :

« Le débat autour du contenu de « l'action potentielle » est apte à jouer un rôle très important pour

- préciser l'objet de la décision
- cerner de façon consensuelle (co-construction dans certains cas) un ensemble d'actions momentanément envisageables
- apaiser les craintes de voir certaines actions potentielles exclues *a priori*

- empêcher de se polariser trop vite sur la recherche de solutions en débattant au préalable du problème et des enjeux » (Roy [2000]).

Notons également que le tableau des évaluations (tableau qui associe l'évaluation sur chacun des critères de chacune des actions potentielles) est en soi un instrument du débat et ce avant même qu'il ne soit recherché une solution. Le débat peut tout à fait s'organiser autour du tableau d'évaluation parce que cet instrument est déjà une certaine vision du problème qui n'est pas forcément acceptée par tous. Lorsque le tableau est construit, il s'agit déjà de produire une information de groupe et cela pose donc le problème de la représentativité d'une telle information. Aussi, l'organisation de la discussion autour d'un tableau de performance ou d'évaluation est une potentielle source de légitimation du processus.

2.3. Les outils formalisés de traitement de l'information dans les processus de décision dans une perspective de concertation

Cette seconde catégorie d'outil n'a pu donner lieu qu'à très peu d'expérimentation de notre part sur les terrains sur lesquels nous avons travaillé. Nous avons néanmoins analysé les résultats obtenus par d'autres équipes dans le cadre de recherches et d'études variées (cf. 1.2.2. et 1.2.3.) en mettant l'accent sur les outils liés à une approche multicritère. En effet, on ne reviendra pas ici sur l'approche monocritère et l'Analyse Coûts Avantages à laquelle nous nous sommes intéressés en section 2.1.

Nous commencerons par rappeler en quoi consistent les principaux outils classiques d'aide multicritère à la décision. L'équipe du LAMSADE les connaît particulièrement bien ; elle a même contribué à en élaborer quelques-uns. Ces outils sont actuellement utilisés couramment dans des contextes variés mais de façon encore exceptionnelle pour favoriser la concertation et accroître la légitimation des décisions. Ils relèvent pour l'essentiel de deux types principaux :

- ceux qui prennent appui sur l'élaboration d'un critère de synthèse (cf. 2.3.1.)
- ceux qui prennent appui sur l'élaboration d'un système relationnel de synthèse (cf. 2.3.2.)

Nous nous bornons à rappeler ici les grands traits de ces outils et à mentionner l'usage qui a déjà pu en être fait par d'autres équipes pour favoriser la concertation dans le secteur transport. Enfin, nous présenterons les deux outils plus spécifiquement élaborés au cours de cette recherche dans une perspective de concertation (cf. 2.3.3.).

La thèse de Sébastien Damart (cf. annexe 3) sera l'occasion d'approfondir ce type d'outil, d'en proposer de nouveaux et de les expérimenter.

2.3.1. Les outils classiques d'aide à la décision fondés sur l'élaboration d'un critère unique de synthèse

Cette approche consiste à agréger en un unique critère une famille de critères clairement explicités (cf. 2.2.3.). Les outils qui s'appuient sur une telle agrégation diffèrent évidemment sur les techniques d'agrégation mobilisées et la fonction d'agrégation utilisée. Mais ils diffèrent également sur la nature de l'information inter critère prise en compte à côté de l'évaluation des actions sur les différents critères agrégés. Enfin, ils peuvent

également différer de par le pouvoir discriminant éventuellement accordé au critère de synthèse.

L'approche MAUT (Multi Attribute Utility Theory) introduite par Keeney et Raiffa [1976] est basée sur l'affectation d'un niveau d'utilité à la performance d'une action potentielle sur un critère. Il s'agit d'une utilité au sens de Von Neumann Morgenstern reposant sur une prise en compte probabiliste de la mauvaise connaissance et reflétant l'attitude face au risque. Les évaluations d'une action sur chacun des critères prennent ici la forme d'une espérance d'utilité. Celles-ci se situent toutes sur une échelle commune qui est une échelle d'intervalle et cela même si à l'origine certains des critères font intervenir des appréciations qualitatives pourvu qu'elles se situent sur une échelle ordinale. Il découle de la théorie que le critère de synthèse ne peut prendre que deux formes analytiques : additive ou multiplicative. Celles-ci font intervenir des constantes d'échelle (qui ne peuvent être assimilées à des poids) mais qui servent à différencier le rôle dévolu à chacun des critères. Pour attribuer des valeurs numériques à ces constantes, il faut passer par un protocole d'interrogation de l'acteur dont on veut modéliser les préférences, protocole qui est complexe et assez lourd. Dans une perspective de décision de groupe, l'approche MAUT peut être exploitée et l'on trouve dans de nombreux travaux de Group Decision Support System (GDSS) le recours à une fonction d'utilité multiattribut multiacteur dans lesquelles le point de vue des acteurs est pondéré (Salo [1995], Kim *et al.* [1998]). La complexité de la démarche oblige toutefois couramment les utilisateurs à simplifier celle que la théorie prescrit ainsi qu'à l'appliquer dans des cas où les hypothèses qu'elle présuppose ne sont pas satisfaites. La lourdeur et l'opacité de la démarche que prescrit MAUT ne nous paraît pas de nature à pouvoir favoriser la concertation ni accroître la légitimation des décisions.

Dans le même esprit que l'approche MAUT, il convient de mentionner l'approche MAVT (Multi Attribute Value Theory) (Fishburn [1970]) qui affecte une valeur (qui n'est pas une utilité au sens de Von Neumann Morgenstern) prise sur une échelle commune à l'ensemble des évaluations des actions potentielles sur chacun des critères agrégés. A titre illustratif, VISA est une méthode qui mobilise de façon très simplifiée une telle procédure (Belton [1985] et voir aussi Pictet et Belton [2001]). VISA intègre MAVT dans une interface visuelle et graphique qui rend part ailleurs l'outil très propice à la discussion et à l'échange. VISA, comme la plupart des techniques proposées dans la littérature scientifique pour construire un critère de synthèse, élabore un critère de type somme pondérée : l'évaluation globale d'une action s'obtenant comme une sommation d'évaluations partielles obtenues avec chaque critère après multiplication de celles-ci par un coefficient généralement appelé (de façon inappropriée : cf. Roy et Mousseau [1996]) poids. Ces poids sont en fait des taux de substitution. Pour que ceux-ci aient un sens, il est nécessaire que non seulement les évaluations partielles auxquelles ils s'appliquent soient numériques mais encore que celles-ci se situent sur des échelles d'intervalle. Il n'y a aucune raison qu'il en soit toujours ainsi avec les évaluations concrètes susceptibles d'avoir un sens clair pour les acteurs d'une table de concertation. Il en est toutefois ainsi lorsque les évaluations partielles s'expriment dans la même unité monétaire. Lorsqu'il en est autrement (et en particulier lorsque certaines de ces évaluations sont qualitatives), une méthode spécialement intéressante a été mise au point par C. Bana e Costa et J.-C. Vansnick (1997 a et b) méthode dénommée MACBETH. Basseras, document 3 présente l'une des applications qui en ont été faites dans le secteur transport. Il en existe un certain nombre d'autres. L'une des plus intéressantes n'a pas été publiée. Elle a été présentée par le Directeur du métro de Porto à la 50^{ème} réunion du

groupe européen d'aide multicritère à la décision à Cerisy-la-Salle (Octobre 1999). Il s'agissait de la décision d'attribuer, suite à un appel d'offre, la construction et l'exploitation pendant cinq ans du premier métro dans la ville de Porto.

Signalons enfin, l'existence d'une méthode très particulière AHP (Analyse hiérarchique de Saaty [1980]) qui elle aussi a pour objet de construire un critère de synthèse de type somme pondérée. Elle a été conçue pour prendre en compte des évaluations qui peuvent être qualitative (sur échelle ordinale) pour toute ou partie des critères. Elle a donné lieu au développement de plusieurs logiciels très conviviaux. Ils ont été utilisés dans de nombreux contextes. AHP est un outil qui se prête bien à un travail en groupe et serait susceptible de favoriser la concertation. Malheureusement, la procédure de Saaty (fondée sur les concepts de valeurs propres et vecteurs propres d'une matrice) a donné lieu à de très nombreuses critiques (cf. notamment Barzilai [1998], Belton et Gear [1983] et Bana e Costa et Vansnick [2001]) et nous avons de solides raisons d'en déconseiller l'usage dans les perspectives qui nous intéressent ici.

2.3.2. Les outils classiques d'aide à la décision fondés sur des systèmes relationnels de synthèse

Ces outils permettent de mettre en jeu d'autres modélisations des systèmes de préférences des acteurs. Ces modélisations sont parfois plus riches. En particulier, elles permettent de mettre en évidence certaines difficultés de comparaison (existence d'incomparabilité de non transitivité) car, contrairement à la plupart des précédentes elles ne sont pas de nature compensatoire.

L'incomparabilité peut naître de situations dans lesquelles il n'y a ni suffisamment de raisons pour qu'il y ait de préférence d'une action sur l'autre ni suffisamment de raisons pour qu'il y ait de l'indifférence entre les deux. Dans une perspective de concertation, ces points peuvent être tout à fait essentiels et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, si a priori l'incomparabilité ne paraît pas vraiment être une relation très fertile et si a priori, elle ne permet pas de faire progresser la réflexion sur la comparaison de deux actions potentielles, elle est certainement un indice qui indique qu'il faut peut être revenir sur la définition des actions potentielles ou sur la façon de procéder à leur évaluation (cf. Losa et Pasquier-Dorthe [2001]). L'incomparabilité engage ainsi à la discussion et ceci favorise la concertation (au moins dans le sens défini en partie 1).

En second lieu, les phénomènes de compensation masquent, par définition, les forts conflits entre critères et donc entre points de vue. La mauvaise performance d'une action sur un critère (l'environnement par exemple) est compensée par sa bonne performance sur un autre critère (économique par exemple). Ceci n'engage pas à plus de différenciation des points de vue telle que définie en annexe 3. Les différences de points de vue sont lissées et pour peu que la fonction d'agrégation multicritère utilisée soit un peu obscure, il est fort à parier que le processus ne soit pas suffisamment accepté par tous les acteurs parties prenantes pour que la décision puisse en finalité être pleinement légitimée.

Avec ce deuxième type d'outil, les actions sont comparées paires par paires. Cette comparaison a pour objet de tester pour chaque paire (a, b) d'actions s'il est ou non justifié de valider une assertion de type « a n'est pas pire que b ». Cette justification repose sur des concepts de concordance et dans certains cas de non discordance ; ces concepts sont inspirés des procédures de vote respectivement avec une idée de majorité requise et d'absence de veto (cf. Roy et Bouyssou [1993] et Vincke [1989]). Pour différencier le

rôle dévolu à chaque critère des coefficients d'importance sont introduits. Ils s'interprètent ici clairement comme des poids (cf. Roy et Mousseau [1996]). Ces méthodes se différencient notamment par la problématique dans laquelle l'aide est envisagée (choix, tri, rangement). Que ce soit PROMETHEE I, II ou III, ELECTRE IS, II, III ou IV, ELECTRE TRI et quelques autres, ces méthodes ont déjà donné lieu à de très nombreuses publications (voir par exemple la bibliographie dans Roy [2001]). Nous n'en connaissons toutefois que très peu qui soient publiées⁹ et qui concerne le secteur transport. Notre attention s'est portée sur trois d'entre elles présentées ci-après.

Avant même le démarrage de la présente recherche, un outil d'aide à la conception de zonages tarifaires en Ile de France avait été demandé au LAMSADE par le STP. L'outil qui a été conçu dans ce cadre a donné lieu à la réalisation d'un logiciel qui fait intervenir ELECTRE TRI à divers stades (Mousseau, Roy et Sommerlatt [2001]). Ce logiciel a précisément été conçu pour favoriser la concertation. Les discussions qui ont déjà eu lieu se sont avérées fertiles et ont donné lieu à divers éclaircissements entre les acteurs. La partie proposition de zonages stricto sensu a donné lieu à la conception d'une procédure interactive et à la réalisation d'un prototype dans le cadre de la présente recherche par un étudiant de DEA (Talbi, document 10).

Dans le cadre d'une thèse conduite en relation avec la DTE de Lyon Nathalie Molines a notamment pris appui sur la méthode ELECTRE III pour déterminer ce qu'elle a appelé des couloirs de moindre contrainte environnementale afin d'élaborer des variantes pertinentes de tracés d'autoroute prenant également en compte les contraintes techniques (cf. Molines et Chevallier [2001]). Les échanges que nous avons organisés avec elle nous ont montré qu'ELECTRE III pouvait être, dans un tel contexte nécessitant une concertation entre acteurs préoccupés de l'environnement et acteurs porteurs des aspects techniques, un outil susceptible de favoriser la concertation.

Le choix de tracés d'autoroute urbaine à Dublin a donné lieu de la part d'une équipe d'ingénieurs (cf. Bruen et al. [1999]) également à l'utilisation d'ELECTRE III. Ce travail a été analysé dans un mémoire secondaire par Longerna, document 9. Ici encore, l'intérêt d'ELECTRE III est mis en avant comme instrument de légitimation de la décision.

2.3.3. Outils plus spécifiquement élaborés au cours de la recherche

Il ne nous a malheureusement pas encore été possible de consacrer beaucoup de temps ni à l'adaptation des outils classiques ni à l'élaboration d'outils spécifiquement dédiés à la concertation et orientés vers la légitimation de la décision. Des travaux ont néanmoins été conduits dans deux directions.

Damart, document 7 présente un outil de représentation du consensus de groupe. Dans le contexte où plusieurs acteurs ont à faire un rangement de plusieurs actions potentielles, l'outil sur la base d'une relation d'intersection donne une représentation graphique visuelle du niveau d'accords entre les acteurs sur la façon de ranger les actions. Il permet ainsi de qualifier la richesse du consensus et de préciser si la richesse porte plutôt sur la tête du classement ou sur la queue du classement. Enfin, l'outil est fondé sur une notion de consensus relativement peu exigeante et dans laquelle on tolère que certaines des parties prenantes ne soient pas entièrement d'accord pour peu qu'elles n'expriment pas de trop forts veto.

⁹ Nous savons en outre que beaucoup d'utilisations effectives des logiciels ELECTRE n'ont pas donné lieu à publication notamment dans le cas des décisions ayant trait aux transports

Longerna, document 8 a construit un outil d'aide à la décision à l'usage des collectivités locales d'Ile de France. Cet outil s'inscrit dans le cadre très particulier des décisions publiques de transports en Ile de France, région qui n'est pas soumise aux conditions de la LOTI. Ceci implique en particulier que les collectivités locales ou territoriales de la région ne se sont pas vues déléguer de responsabilités clairement définies en matière de politique publique de transport collectif. Les collectivités sont donc constamment confrontées au choix de leur niveau d'implication dans la politique transport. L'outil est fondé sur plusieurs niveaux d'aide. En premier lieu, il permet d'aider au choix du niveau d'implication de la collectivité dans la politique de transport, de son niveau d'objectifs et de son niveau d'utilisation de ses ressources disponibles ; en second lieu, il se veut une aide au choix du système de conventionnement le plus approprié ; les entreprises privées ou publiques de transports et les collectivités ont la possibilité en effet de pouvoir contractualiser un service des premières vers les secondes sans appels d'offres ; enfin, l'outil vise à donner des éléments à la collectivité pour lui permettre de gérer au mieux ses relations avec les entreprises de transport.

Conclusion

1. Une recherche exploratoire

L'aide à la concertation est un domaine nouveau, à la fois en gestion publique et dans le domaine de l'aide à la décision. De très nombreux besoins se font ressentir dans divers contextes et, si d'autres pays sont très avancés en la matière (Canada, Suisse par exemple), on commence à trouver en France des processus de décision publique susceptibles de se prêter à l'expérimentation d'une approche de type « aide à la concertation », en particulier dans le domaine des transports.

Les recherches que nous avons menées doivent néanmoins être comprises comme un travail exploratoire constituant le premier programme systématique et approfondi sur ce thème. Les résultats de la recherche sont donc à considérer, au-delà de leur intérêt propre, comme un tremplin pour des recherches futures.

2. Un univers professionnel difficile à convaincre

Bien que les besoins soient réels, il n'est pas aisé de convaincre lorsque l'on recherche des terrains d'expérimentation, pour au moins trois raisons :

- le principe même de concertation n'est pas acquis : nous venons d'une tradition de décision publique centralisée incarnant par nature l'intérêt général, dans laquelle les décisions publiques ne sont pas considérées comme pouvant être évaluées et encore moins élaborées de manière concertée
- lorsque le principe de concertation est acquis, c'est l'aide à la concertation qui peut être perçue comme problématique : les jeux politiques sont omniprésents et ne se prêtent pas immédiatement à des pratiques de concertation qui sont parfois un peu naïvement perçues comme nécessitant une transparence et une coopération totales. Les acteurs perçoivent donc l'action des chercheurs comme potentiellement risquée pour eux, qu'elle mette à jour les limites des compétences et expertises en place et / ou les limites de jeux d'acteurs en place
- l'instrumentation proprement dite ne va pas de soi : les acteurs sont, pour beaucoup, culturellement marqués par une formation faisant largement appel à des méthodes de type coûts avantages et ne saisissent pas immédiatement la portée d'instruments de structuration du processus ou d'instruments d'aide à la concertation proprement dite, qu'il s'agisse de procédures d'organisation, d'outils de mise en forme des informations et des connaissances (plannings, bases de données, etc.) ou d'outils d'aide à la conception d'actions potentielles.

En revanche, une fois la recherche commencée, un certain nombre d'acteurs sur le terrain changent d'avis et admettent l'intérêt de la démarche et des procédures et outils proposés et expérimentés.

3. Une palette d'outils diversifiée pour l'aide à la concertation

Les différents outils conçus et expérimentés au cours de la recherche ou dans des recherches menées dans d'autres laboratoires et ayant fait l'objet de discussions lors du présent travail constituent une palette très diversifiée.

Certains outils sont conçus comme spécifiques à l'aide à la concertation, d'autres ne le sont pas. Ceci s'explique non seulement par la variété des situations de concertation étudiées, mais aussi par le fait qu'il fallait souvent, nous l'avons souligné au paragraphe précédent, convaincre sur le principe d'une concertation avant même de commencer à parler instrumentation. En outre, dès lors qu'il s'agit d'établir des recommandations plus solides, d'explorer de manière plus rigoureuse un certain nombre de questions, de mieux communiquer au sujet des problèmes à traiter, ou d'accroître la légitimité des décisions, de nombreux chemins sont possibles pour peu que l'on travaille dans l'esprit d'une science de l'aide à la décision (optique d'apprentissage, d'exploratoire, d'accompagnement) et non d'une science de la décision (prescription d'une solution considérée comme « la meilleure », en particulier sur la base d'un critère unique de synthèse).

4. Des enjeux fondamentaux pour la qualité des décisions publiques

La tendance étant que le législateur incorpore de plus en plus fréquemment la concertation comme principe et comme étape obligatoire dans un certain nombre de processus de décision publics, on peut penser qu'un certain nombre d'outils seront, de ce fait, associés systématiquement au processus mis en place, l'objectif étant non plus de faire accepter le principe d'une concertation mais de la faire fonctionner de manière efficace. Or nos recherches ont montré qu'une concertation réussie tenait rarement, du point de vue de son instrumentation, d'outils standardisés appliqués de manière routinière à des moments précisément planifiés du processus.

La période actuelle est donc très importante : si la concertation est une forme de conception de l'action publique qui est amenée à se développer, alors il est indispensable qu'elle soit instrumentée selon une philosophie de l'aide à la décision qui soit compatible avec la réelle complexité des problèmes à traiter. Cela signifie que nous aurons besoin d'outils et de procédures suffisamment précis pour encadrer de manière rigoureuse la production de connaissances de qualité et suffisamment ouverts pour conduire à des décisions plus légitimes et, pourquoi pas, plus innovantes.

Références

AGARD J., Rationalisation des choix Budgétaires, AFCET, *Monographies de Recherche Opérationnelle*, n° 12, Dunod, 1970.

ANDAN O., FAIVRE-D'ARCIER B., HIRON B., Mesure du consentement à payer pour l'environnement : analyse sur les méthodes d'enquête. *Rapport pour l'INRETS*, Commande LEN n° 20495040, juin 1995.

BAILLY J.-P., *Demain est déjà là – Prospective, débat, décision publique*, Editions de l'Aube, 1999.

BANA E COSTA C., Les problématiques de l'Aide à la Décision: vers l'enrichissement de la trilogie choix - tri - rangement, *RAIRO Recherche Opérationnelle / Operational Research*, vol. 30 n°2, pp. 191-216, 1996.

BANA E COSTA C., VANSNICK J.-C., Applications of the Macbeth Approach in the framework of an Additive Aggregation Model, *Journal of Multicriteria Decision Analysis*, vol. 6, pp. 107-114, 1997a.

BANA E COSTA C., VANSNICK J.-C., A Theoretical Framework for Measuring Attractiveness by a Categorical Based Technique (MACBETH), in Joao Climaco, *Multicriteria Decision Analysis*, pp. 15-24, Springer 1997b.

BANVILLE C., LANDRY M., MARTEL J.-M., BOULAIRE C., A stakeholder approach to MCDA, *Systems Research Behavioral Sciences*, vol.15, pp. 15-32, 1993.

BARZILAI J., Measurement foundations for preference function, *IEEE International Conference on Systems, Man and Cybernetics*, San Diego, California, October 1998.

BELTON V., The use of a simple multiple criteria model to assist in the selection from a shortlist, *Journal of the Operational Research Society*, vol. 36(4), pp. 265-274, 1985.

BELTON V., GEAR A.E., On a shortcoming of Saaty's analytic hierarchies, *Omega* 11, pp. 228-230, 1983.

BELTON V., PICTET J., A framework for group decision using a MCDA model: sharing, aggregating or comparing individual information, *Revue des Systèmes de Décision*, vol. 6, n °3, pp. 283-303, 1997.

BOUYSSOU D., MARCHANT T., PIRLOT M., PERNY P., TSOUKIÀS A., VINCKE Ph., *Evaluation and Decision Models: a Critical Perspective*, Kluwer Academic Publishers, 2000.

BRANS J.-P., MARESCHAL B., VINCKE Ph., PROMETHEE: a new family of outranking methods in multicriteria analysis, in J.-P. Brans (éd.), *Operational Research '84*, pp. 408-421, Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland), 1984.

BRUEN M., ROGERS M., MAYSTRE L.-Y., *Methods and Applications in Engineering an Infrastructure Investment*, 1999

CAHEN B., COLOMBO F., *Les décisions de transport en Ile de France : rationalité perdue et désordre démocratique*, Ecole des Mines de Paris, 1999.

CHEVALLIER J.-J., Introduction à une démarche participative multicritère et à quelques méthodes de modélisation, Cours FOR-A2542, Université Laval, Québec, Canada, 2000

FAIVRE-D'ARCIER B., Evaluation des politiques de transport et préférences Individuelles, *Document d'habilitation à diriger des recherches*, Université Lumière Lyon 2, 1998.

FISHBURN P. C., Semiordeurs and choice functions, *Econometrica* 43, pp. 975-977, 1975.

GAL T., STEWART T.J., HANNE T. (editors), *Multicriteria decision making – Advances in MCDM models, algorithms, theory, and applications*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 1999.

GART, *Lettre du GART*, lettre n° 157, novembre 1999.

HALDI P.A., FREI C., BEURSKENS L., SARLOS G., Comparative Sustainability Assessment of Electricity Generating Scenarios by a Multicriteria Approach, *Proceedings of the 51st Meeting of the European Working Group «Multicriteria Aid for Decisions»*, Madrid, March 30-31, 2000.

HATCHUEL A., Les savoirs de l'intervention en entreprise, *Entreprise et Histoire* n°7, pp. 59-75, 1994

HATCHUEL A., MOLET H., Rational modelling in Understanding Human Decision Making : About Two Case Studies, *European Journal of Operations Research* n° 24, pp. 178-186, 1986

GLASER B. G., STRAUSS A. L., *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Adline, 1967

KEENEY R., *Value Focused Thinking*, Harvard University Press, 1992.

KEENEY R., RAIFFA H., *Decisions with multiple objectives: Preferences and value tradeoffs*, John Wiley & Sons, New York, 1976.

KIM S.H., CHOI S.H., AHN B.S., Interactive group decision process with evolutionary database, *Decision Support System* 23, pp. 333-345, 1998

LANDRY M., A note on the concept of problem, *Organization Studies*, vol., 16 n°2, pp. 315-343, 1995.

LANDRY M., La décision comme support à la construction du sens dans l'organisation, *Systèmes d'Information et Management*, vol. 3, n° 1, pp. 5-39, 1998.

LEBEL P., *Pratique de la Concertation et des réunions d'échanges*, ESF, 1979.

LOSA F.B., PASQUIER-DORTHE J., Comment sortir de l'impasse ? Note pédagogique sur l'incomparabilité. Approche conceptuelle et à partir de cas, in *AMCDA – Aide Multicritère à la Décision (Multiple Criteria Decision Aiding)*, edited by A. Colorni, M. Paruccini, B. Roy, Joint Research Centre, EUR Report, The European Commission, pp. 178-189, 2001.

MARTEL J.-M., ROUSSEAU A., *La décision participative: une démarche pour gérer efficacement les conflits environnementaux*, Document de travail 96-24, Université Laval, Québec, Canada, 1996.

MAYSTRE L.-Y., BOLLINGER D., *Aide à la négociation multicritère*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne, 1999.

METROPOLIS, numéro spécial «Evaluer et Décider dans les Transports», n° 106/107, 1998.

MOLINES N., CHEVALLIER J.J., Système d'information géographique et analyse multicritère : une association novatrice au service du processus d'évaluation des grandes infrastructures linéaires, in *AMCDA – Aide Multicritère à la Décision (Multiple Criteria Decision Aiding)*, edited by A. Colorni, M. Paruccini, B. Roy, Joint Research Centre, EUR Report, The European Commission, pp. 190-207, 2001.

MOUSSEAU V., ROY B., SOMMERLATT I., Development of a decision aiding tool for the evolution of public transport ticket pricing in the Paris region, in *AMCDA – Aide Multicritère à la Décision (Multiple Criteria Decision Aiding)*, edited by A. Colorni, M. Paruccini, B. Roy, Joint Research Centre, EUR Report, The European Commission, pp. 208-225, 2001.

PICTET J., BELTON V., ACIDE : Analyse de la Compensation et de l'Incomparabilité dans la Décision. Vers une prise en compte pratique dans MAVT, in *AMCDA – Aide Multicritère à la Décision (Multiple Criteria Decision Aiding)*, edited by A. Colorni, M. Paruccini, B. Roy, Joint Research Centre, EUR Report, The European Commission, pp. 239-250, 2001.

PLOTTU E., Evaluation et prise de décision: impacts socio-économiques et environnementaux dans les grands projets d'infrastructure de transport, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n° 2, pp. 301-320, 1998.

PONDAVEN C., Coût - Avantage (Analyse), in *Dictionnaire des Sciences Economiques*, sous la direction de JESSUA C., LABROUSSE C., VITRY D., Presses Universitaires de France, 2001.

RIOUX C., MICHAUD J.-C., URLI B., GOSSELIN L., Mise en œuvre concertée d'un programme de développement régional : le cas du Québec côtier, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine* n° 4, pp. 661-678, 1998.

ROY B., *Méthodologie d'Aide Multicritère à la Décision*, Economica, Paris, 1985.

ROY B, BOUYSSOU D., *Aide Multicritère à la Décision : Méthodes et Cas*, Economica, Paris, 1993.

ROY B., MOUSSEAU V., A theoretical framework for analysing the notion of relative importance of criteria, *Journal of Multi-Criteria Decision Analysis* 5, 145-159, 1996.

SAATY T.L., *The Analytic Hierarchy Process*, McGraw Hill, 1980.

SALO A., Interactive decision aiding for group decision support, *European Journal of Operational Research* 84, pp 134-149, 1995

STP (Syndicat des Transports Parisiens), *Direction des Investissements, Méthodes d'évaluation socio-économique des projets d'infrastructures de transports en commun en région Ile de France (Rapport d'Etape)*, 1996.

STP (Syndicat des Transports Parisiens), *Direction des Investissements, Méthodes d'évaluation des projets d'infrastructures de transports collectifs en région Ile de France, (Rapport Final)*, 1998.

VINCKE Ph., *L'aide multicritère à la décision*, Editions de l'Université de Bruxelles-Editions Ellipses, Bruxelles, 1989 (English version: Multi-criteria decisionaid, Wiley, New York, 1992).

ANNEXE 1 : Liste des documents produits au cours de la recherche

DOCUMENT 1

AMORIM N., Thèse d'Etat « Aide à la Concertation et à la Décision dans le cadre de Processus de Décision Publique Complexe » soutenue en Septembre 2000 à l'Université Paris IX Dauphine, sous la direction de B. Roy et devant le jury composé de B. Roy, A. David, J.-M. Martel, D. Bouyssou, L. de Carlo

DOCUMENT 2

BASSERAS F., Mémoire principal de DEA « La concertation au sein du processus de décision en matière de ligne régulière de bus en région Ile-de-France », Université Paris IX Dauphine, 1999

DOCUMENT 3

BASSERAS F., Mémoire secondaire « MACBETH une approche interactive d'aide à la construction d'une échelle ordinale » sous la direction de B. Roy, Université Paris IX Dauphine, 1999

DOCUMENT 4

BONO A., Mémoire secondaire de DEA « ELECTRE TRI et aide à la décision de groupe » sous la direction de B. Roy, Université Paris IX Dauphine, 1999

DOCUMENT 5

DAMART S., Mémoire principal de DEA « Histoire d'une décision de transport collectif bus dans le département du Val d'Oise » sous la direction d'A. David, Université Paris IX Dauphine, 1999

DOCUMENT 6

DAMART S., Mémoire secondaire de DEA « Complexité de la décision de groupe et simplicité de l'aide à la décision : regard porté sur quelques accessoires d'aide à la négociation multicritère », Université Paris IX Dauphine, 1999

DOCUMENT 7

DAMART S., Note sur « un outil de représentation du consensus pour l'aide à la décision de groupe », LAMSADE, Université Paris IX Dauphine, 2000

DOCUMENT 8

Mémoire principal de DEA de Caroline Longerna sous la direction d'Albert David « Conception d'un outil d'aide à la décision à l'attention des collectivités locales d'Ile de France souhaitant s'impliquer dans les transports publics voyageurs », Université Paris IX Dauphine, 2001

DOCUMENT 9

Mémoire secondaire de DEA de Caroline Longerna « Etude critique du cas du Port de Dublin » (Cas présenté dans « Methods and Applications in Engineering and Infrastructure Decision » M. Rogers, M. Bruen, L.-Y. Maystre), Université Paris IX Dauphine, 2001

DOCUMENT 10

Mémoire secondaire de DEA de El Djillali Talbi sous la direction de Bernard Roy « Une approche interactive pour l'aide à la conception de zonages », Université Paris IX Dauphine, 2001

ANNEXE 2 : Rapport de mission de Bernard Roy au Canada

MISSION À L'UNIVERSITÉ LAVAL, QUÉBEC, CANADA DU 4 AU 12 FÉVRIER 2000

Cette mission m'a permis de rencontrer divers chercheurs et enseignants-chercheurs ayant conduit ou conduisant actuellement des recherches visant à organiser et/ou faciliter la concertation en ayant recours notamment à des concepts et/ou outils antérieurement développés dans une perspective d'aide multicritère à la décision. Dans le cadre du CERMID (Centre de Recherche en Modélisation, Information et Décision du Département Opérations et Systèmes de Décision), une rencontre a été organisée (par le Professeur Jean-Marc Martel) à mon intention sur le thème «Démarche de concertation et outils d'aide multicritère à la décision». Elle s'est tenue à l'Université Laval le vendredi 11 février après-midi. Étaient présents :

- Lucie Bertrand, doctorante en foresterie à l'Université Laval (Faculté Sciences de l'Administration) ;
- Denis Bourret, économiste au Ministère des Ressources Naturelles du Québec ;
- Luc Bouthilier, professeur à l'Université Laval (Faculté de Foresterie et de Géomatique) ;
- Jean-Jacques Chevallier, professeur à l'Université Laval (Faculté de Foresterie et de Géomatique) ;
- Francine Constantineau, consultante, Société MIRI VALOREX, Montréal ;
- Jean-Marc Martel, professeur à l'Université Laval (Faculté Sciences de l'Administration) en tant qu'animateur des débats ;
- Frédéric Potok, doctorant en management à l'Université Laval (Faculté Sciences de l'Administration) ;
- Alexandre Swakovitch, consultant, Société VISUAL BASIC, Montréal.
- Bruno Urli, professeur à l'Université du Québec à Rimouski ;
- Jean-Philippe Waub, professeur à l'Université du Québec à Montréal (Faculté de Géographie).

Dans un premier tour de table, chaque participant a brièvement situé le contexte de ses expériences de terrain et indiqué le rôle qu'ont pu jouer les concepts et outils de l'aide multicritère à la décision (AMCD). Le débat qui s'en est suivi a mis en évidence un certain nombre d'enseignements clés qui, sans faire toujours l'unanimité, n'ont pas soulevé de véritables oppositions.

1. Les expériences de terrain mentionnées

- gestion intégrée des ressources dans des scénarios d'aménagement de territoire (D. Bourret, J.Ph. Waub) ;
- développement intégré des rivières (D. Bourret) ;
- développement et planification des activités en aménagement rural (J.J. Chevallier) ;
- exploitation à des fins industrielles, touristiques et autres de vastes espaces forestiers (L. Boutillier, L. Bertrand) ;
- exploitation de la forêt et paysages forestiers (J.J. Chevallier) ;

- zones d'intervention prioritaires le long du fleuve Saint-Laurent (F. Potok) ;
- gestion du fonds spécial du Québec côtier (B. Urli) ;
- allocation de ressources financières dans le domaine de la santé (B. Urli) ;
- choix de scénarios de route (F. Constantineau) ;
- choix de logiciels et choix de développement et d'équipement de nouvelles technologies (F. Constantineau).

2. Rôle des concepts et outils de l'AMCD dans une démarche de concertation

Les points suivants ressortent, de façon quasi-unanime, des divers témoignages présentés.

a) Le débat autour du contenu de «l'action potentielle»¹⁰ est apte à jouer un rôle très important pour :

- préciser l'objet de la décision ;
- cerner de façon consensuelle (co-construction dans certains cas) un ensemble d'actions momentanément envisageables ;
- apaiser les craintes de voir certaines actions potentielles exclues *a priori* ;
- empêcher de se polariser trop vite sur la recherche de solutions en débattant au préalable du problème et des enjeux.

b) La co-construction des critères est une étape essentielle pour :

- appréhender les différents points de vue ;
- apaiser les craintes que certains soient exclus *a priori* ;
- faire admettre par chacun les points de vue des autres et faire accepter une famille de critères même si de fortes divergences quant au rôle que doit jouer chacun d'eux sont appelées à persister.

En pratique, une bonne «clé d'entrée» consiste à demander «qu'est-ce qui importe pour vous», «qu'est-ce qui vous tracasse»? Une façon efficace de poursuivre consiste à recourir à la «théorie du reflet» qui préconise de revenir à la table de concertation en demandant si c'est bien cela qui avait été dit, si les demandes formulées ont été convenablement prises en compte.

c) Le recours à des logiciels¹¹ n'est pas toujours utile ni même souhaitable. Il nécessite d'attribuer des valeurs à divers paramètres, essentiellement les poids et les seuils.

Le débat sur les poids a un sens dans le cadre du processus de concertation. Il est le plus souvent fort utile et enrichissant : il aide à mieux faire comprendre les positions de chacun. Il peut conduire à adopter une série de jeux de poids représentatifs de groupes d'acteurs ayant des systèmes de valeurs distincts. La méthode des «cartons» (proposée par J. Simos) a été utilisée avec succès. Une procédure de type DELPHI a également été utilisée.

¹⁰ Ce terme que nous employons ici n'est bien évidemment pas celui qui est utilisé au cours des débats où on lui substitue son équivalent concret approprié.

¹¹ Les plus couramment cités ont été ELECTRE III et PROMÉTHÉE.

En revanche, il ne paraît pas opportun de débattre sur les seuils d'indifférence et de préférence. Contrairement aux poids qui reflètent des systèmes de valeurs, ce sont des données à caractère technique. Ce n'est toutefois pas le cas du seuil de veto mais cet aspect n'a pas été abordé.

- d) Les algorithmes qui sont incorporés dans les logiciels jouent un rôle secondaire. Il importe seulement, pour les participants à la table de concertation, d'avoir un minimum d'éléments de compréhension de ce qu'il y a dans la boîte noire pour pouvoir accepter le résultat comme base de discussion. Cela ne tient pas au fait que l'on puisse affirmer qu'il a été établi par un algorithme rigoureux mais aux possibilités que l'on a de l'expliquer en remontant aux données. L'algorithme est utile pour :
- mettre en évidence les sources de complexité ;
 - aboutir à des résultats à propos desquels on peut faire ressortir des éléments forts qui les expliquent ;
 - dégager de ces résultats des tendances qui font mieux comprendre la situation.
- e) Le concept «d'univers de pertinences» (développé par Camille Limoges) peut aider à définir des pôles d'intérêt pour ensuite cerner des leaders que l'on peut faire travailler à une table de concertation dans le cadre des considérations développées ci-dessus. Ce qui est ainsi produit peut ensuite être validé ou modifié au cours d'une consultation plus traditionnelle et plus large. Si la table de concertation est vraiment représentative des univers de pertinence rencontrés, cela facilite considérablement le travail ultérieur.
- f) L'approche multicritère est avant tout «un outil pédagogique extraordinaire pour amener des individus à se rencontrer et pour qu'ils comprennent les divergences de vision (...) et pour développer des apprentissages de la réalité de l'autre». Ces propos, tenus par l'un des participants, ont semblé avoir été approuvés par tous les autres et me conduisent à penser que, pour cette raison entre autres, l'AMCD peut jouer un rôle très important dans la structuration du processus de concertation et dans la légitimation des décisions qui peuvent en découler.

3. Autres enseignements clés

Je crois utile de souligner que les expériences dont il a été question (cf. § 1 ci-dessus) concernent principalement des processus largement ouverts sur une participation citoyenne. La structuration et la facilitation de la concertation au sein de groupes restreints d'acteurs ont également été relatées et débattues. Sans être explicitement approuvées par tous les participants, les positions suivantes n'ont pas donné lieu à de réelles objections.

- a) Passer du stade de la consultation à une véritable concertation pro-active nécessite un cheminement souvent difficile.
- b) Dans certains cas, il peut être utile, voire nécessaire, de chercher à identifier des leaders (cf. § 2.e)) susceptibles de représenter les diverses parties prenantes.

tes qui serviront de point de contact avec elles. Ces leaders doivent permettre, dans une première étape, de tester la faisabilité de la démarche que l'on souhaite promouvoir, cela avant de la proposer à l'ensemble des parties prenantes. Ils rendent ensuite possible un travail dans une table de concertation avec un effectif raisonnable de participants.

- c) Le recours aux outils de l'AMCD (tels qu'envisagés § 2) contribue fortement à dédramatiser les processus de concertation. C'est une façon de les structurer, de leur donner un fil conducteur en ouvrant des discussions sans que cela soit «ton point de vue contre les miens». Les points de vue deviennent «des composantes d'une démarche qui conduit à une solution».
- d) Le recours à des logiciels fait souvent peur. C'est pourquoi il faut les faire intervenir le plus tard possible. Néanmoins, lorsqu'on prévoit d'avoir besoin d'un logiciel, il ne faut pas attendre le moment de devoir l'utiliser pour en parler. L'expert, le conseil en méthodologie qui, à l'aide de ces concepts et autres outils, cherche à structurer et à faciliter la concertation doit exposer quelles sont les embûches et montrer où est l'intérêt d'un logiciel. Pour cela, il doit prévoir une légère formation assez tôt. Dans certains cas, il est bon d'aller jusqu'à une formation individuelle pour que les participants s'approprient le logiciel concerné.
- e) Dans certains cas, il peut être opportun (notamment pour des raisons politiques) de dissocier, en confiant le travail à deux groupes distincts travaillant en séquence :
 - d'une part l'élaboration des points de vue structurants et des axes de signification qui sous-tendent chacun des critères («avec ce critère, c'est ceci qu'il s'agit d'appréhender») ;
 - d'autre part, la définition opérationnelle des divers indicateurs ainsi que leur mode d'agrégation qui doit permettre de calculer une performance pertinente de n'importe quelle action selon le critère considéré.

Pour chacun de ces critères, un sous-groupe peut être désigné sur proposition des membres du premier groupe.

- f) Une démarche de concertation n'a pas toujours comme seul but d'arriver à une solution. Elle peut aussi avoir pour but une amélioration de la citoyenneté en renforcement du sentiment d'appartenance à une communauté, à un territoire ou encore aux réseaux qui le façonne.
- g) Le rôle de l'homme d'étude doit être limité à ce qui est son domaine d'expertise. Il ne doit en aucun cas être confondu avec celui d'un facilitateur, modérateur, communicateur, médiateur, ... Ce spécialiste en communication doit être admis par l'ensemble des participants et considéré comme tout à fait neutre.

Il existe au Canada des sociétés spécialisées pour fournir ces facilitateurs, modérateurs. Ceux-ci sont présentés à partir de leurs CV. Ils ont un code de déontologie qui explicite les qualités que doivent avoir facilitateurs, modéra-

teurs et le rôle qu'ils sont appelés à jouer. Leur présence est considérée comme absolument obligatoire à toute table de concertation. Il est inconcevable que le rôle qu'ils sont appelés à jouer puisse être confié à un président de séance qui ait des enjeux dans la concertation («l'animation du groupe doit être scindée de la direction»).

- h) La neutralité absolue n'existe pas : l'intérêt du facilitateur, c'est que le processus fonctionne et qu'une solution soit trouvée. Le modérateur doit faire respecter la mission : il est là pour la défendre et, le cas échéant, la remettre en question. Ne jamais perdre de vue que c'est la table de concertation qui dirige tout et les autres ne sont que des aides.
- i) La gestion du temps est essentielle dans ces processus de concertation. Ils sont souvent très longs : 6 à 18 mois dans les exemples qui ont été présentés.
- j) Dans le cas de concertation avec participation du public, la plupart des présents cherchent avant tout à être informés et peu d'entre eux (10 %) sont prêts à participer.
- k) Au moment de l'initiation d'une table de concertation, il y a généralement beaucoup de scepticisme et une phase «d'abcès» est souvent inévitable.
- l) Les revendications dans les conflits ne proviennent pas seulement des justifications et valeurs mais aussi du processus lui-même. C'est pourquoi la façon de l'organiser et de le structurer contribue à la légitimation des résultats.
- m) Ne pas confondre concertation collaborative et négociation visant à résoudre un conflit.

Bernard Roy
23 mars 2000

ANNEXE 3 : Projet de thèse de Sébastien Damart

Les outils et procédures d'aide à la décision support de décisions concertées : une balance entre intégration des parties prenantes et différenciation de leurs points de vue

Eléments de la problématique de thèse de Sébastien Damart

La concertation ou la maîtrise du processus de décision collective. Quelques éléments de définition.

Comme souvent, lorsque l'on tente de définir rigoureusement un concept vaste et que l'on sent multiforme ou polysémique, il est utile de se reporter au dictionnaire. Ce dernier donne au terme « concertation » la définition suivante : « Action, fait de se concerter en particulier dans le domaine politique et social », 'se concerter' ayant la définition « S'entendre pour agir ensemble » (Larousse [1999]). Autrement dit, en première approximation, se concerter c'est poser en préalable à une action que l'on suppose collective, un consensus au sein d'une pluralité d'acteurs. La concertation est un terme galvaudé et très actuel. Le discours politique se joue de ce concept qui sert, parfois habilement, à justifier des décisions publiques qui ne repose tout au plus que sur une simple consultation voire information du public. Nous sentons que la concertation, c'est plus que cela.

Le terme est strictement francophone. L'équivalent linguistique anglophone semble être la « négociation », ce qui est impropre. A cet égard, Chevallier [2000] distingue la négociation de la concertation en utilisant respectivement pour l'un la notion de processus centrifuge dans lequel chaque partie essaye de « tirer le maximum de couverture vers elle » (Dupont et *al.* [1998]) et pour l'autre la notion de processus centripète puisque c'est vers le groupe et la qualité de la solution collective qu'est tournée la concertation. Autrement dit une démarche de concertation est nécessairement attentive à la maîtrise du processus de décision collective.

Se poser la question, comme nous nous en donnons l'objectif dans la thèse, de ce en quoi les outils et procédures d'aide à la décision sont supports des décisions concertées, c'est donc se demander en quoi ceux-ci contribuent spécifiquement à poser les conditions de cette maîtrise du processus.

Nous pouvons nous demander, pour aller un peu plus en profondeur ce que « maîtriser le processus », signifie. Partant des éléments de définition introduits plus haut, nous poserons très simplement que la concertation se caractérise par deux types de pluralité : une pluralité d'acteurs participants mais aussi une pluralité de points de vue sur l'objet du problème traité par le collectif. Mais à la différence de la négociation, il s'agit de poser les conditions pour que d'une part la participation de tous soit garantie et que d'autre part l'expression et la prise en compte vraie de tous les points de vue soient assurées. Il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle ou faiblement positive ; autrement dit, il s'agit de poser les conditions de l'intégration de tous en même temps que celle de la différenciation volontaire des points de vue de tous.

Le lien entre concertation et aide à la décision : contribuer à l'intégration d'acteurs multiples et supporter formellement la différenciation de points de vue multiples.

Nous entendons par « intégration » le mouvement visant à faire que les parties prenantes puissent participer à la décision et qu'elles puissent s'approprier une partie du processus d'aide à la décision. Cette acception découle directement de la définition courante du mot intégration « l'action de faire entrer dans un ensemble plus vaste, d'incorporer et d'inclure » (Larousse [1999]). Mais elle est également plus large puisque l'on supposera que l'intégration définit aussi la démarche d'affectation de rôles aux différents acteurs, ces derniers devenant ainsi un peu propriétaires d'une partie du processus d'aide à la décision ; ils en deviennent en partie auteurs. Cet élargissement nous permet de ne pas propager dans notre travail de thèse, la confusion entre consultation et concertation. Il y a par ailleurs, dans ce que nous venons de poser, une idée forte de légitimation du processus : caractéristique qui discrimine fortement la concertation en tant que mode de décision collective.

Dans le champ de nos préoccupations et à titre d'illustration prototypique, nous pouvons penser à l'utilisation assez formelle de procédures d'agrégation collective des préférences. Les techniques de facilitation de la construction collective de modèles d'aide à la décision constituent sur ce point un autre centre d'intérêt. Enfin, nous pouvons parler des démarches d'aide à la décision participatives, souvent fondées sur des typologies d'acteur spécifiques. Ces pratiques, procédures et outils d'aide à la décision feront l'objet d'une revue détaillée.

Nous entendons par différenciation la partie d'une démarche visant à laisser aux acteurs la plus ou moins grande possibilité d'exprimer le plus possible leurs propres points de vue et leurs préférences. Là encore, nous nous appuyons sur la définition traditionnelle du mot différenciation : « action de distinguer par une différence », la différence étant définie par « ce par quoi les êtres ou les choses ne sont pas semblables » (Larousse [1999]).

Ainsi, la référence à la différenciation n'est pas réellement opposée à celle de l'intégration. Elle semble trouver ses fondements dans une démarche volontariste de préservation de l'expression des préférences individuelles. Plus précisément, nous entendons le terme différencier par l'action de construire un processus qui soit au moins la collecte rigoureuse et supportée (formellement) de l'information individuelle et au mieux la mise en information partagée des préférences individuelles entre l'ensemble des participants. Dans son acception maximaliste et idéaliste, différencier consisterait également à faire que toutes les informations individuelles contribuent significativement à l'élaboration d'une solution finale partagée par tous sans qu'à aucun moment, cela ait été pollué par l'expression d'un quelconque rapport de force, du type de ceux qui s'exprime explicitement dans un processus de négociation.

L'utilisation de techniques de comparaison et de mise en perspective de points de vue multiples nous intéressera particulièrement ici. Une synthèse de techniques de segmentation des acteurs dans le processus d'aide à la décision sera également illustrative.

Sur la base de ces définitions, notre problématique consiste à parvenir à **montrer en quoi, des outils et des procédures d'aide à la décision contribuent à servir de support à l'intégration des acteurs parties prenantes tout en maintenant une différenciation suffisante des points de vue de tous pour qu'il soit alors correct de parler de décision concertée** au sens où nous la définissons.

L'aide à la décision aura également un contenu précis. Nous nous appuyons pour cela sur la définition de Roy [1985] : « l'activité de celui qui, prenant appui sur des modèles clairement explicités mais non nécessairement complètement formalisés, aide à obtenir des éléments de réponse aux questions que se pose un intervenant dans un processus de décision, éléments concourant à éclairer la décision (...) ».

Si nous travaillons sur la base de cette définition, nous serons amenés à juxtaposer deux dimensions différentes : le processus et l'objet du processus. D'un côté nous parlons de maîtriser un processus dont la complexité provient de la pluralité des acteurs engagés : la concertation. De l'autre côté, nous introduisons l'outil d'aide à la décision, défini comme étant le support de réponse aux questions que posent aux acteurs un autre type de complexité, celui provenant du problème en lui-même, autrement dit l'objet du processus de décision. La thèse demandera donc de se situer à mi-chemin entre les processus d'aide à la décision et les techniques d'aide à la décision, montrant peut-être (hypothèse à démontrer) que le type de conduite du processus de concertation et les techniques de résolution du problème concomitant sont indissociables.

Fondement de la problématique intégration / différenciation

Le duo intégration / différenciation est emprunté à la thématique développée par Lawrence et Lorsch [1967]. Cet emprunt de théorie des organisations n'est ni un hasard fortuit et providentiel ni complètement volontaire. Lawrence et Lorsch font parti de l'école de la contingence structurelle des organisations. Leur programme est celui de l'explication des formes et structures des firmes. La réponse de cette école est multiforme. Certains des auteurs de cette école expliquent empiriquement la structure des firmes à partir de la technologie maîtrisée par la firme (Woodward [1965], par exemple). Seules les firmes qui ont adapté une certaine forme de structure par rapport à un certain type de technologie survivent. Nous nous reportons à la synthèse de Mintzberg [] sur le sujet.

Pour qu'une firme soit performante dans un environnement toujours incertain, Lawrence et Lorsch expliquent qu'il faut sur un certain nombre de paramètres que la structure de la firme puisse parvenir à réaliser une intégration suffisamment cohérente des différentes divisions de la firme tout en conservant une certaine différenciation des divisions entre elles.

Nos problématiques et le sens que nous donnons aux concepts d'intégration et de différenciation sont à la fois connexes et différents.

- ◇ Nous ne nous positionnons pas comme eux dans une optique d'explication de l'organisation. Néanmoins, si l'on considère que la décision est bien un processus et pas un instant (David [1996]), nos préoccupations peuvent se rapprocher. Ceci nous amènerait de la même façon à

considérer qu'un outil d'aide à la décision est également un outil de gestion (Moisdon [1998]).

- ◇ Par ailleurs, l'intégration dont nous parlons nécessite forcément que l'outil d'aide à la décision s'intègre dans une structuration concrète du processus de décision collectif. Il s'agit bien d'intégration structurelle au sens de Lawrence et Lorsch. La différenciation est dans notre problématique un concept plutôt cognitif puisqu'elle concerne surtout les savoirs, les points de vue et les préférences de chacune des parties prenantes. Mais là encore, on ne peut imaginer pouvoir se soustraire d'une quelconque structuration du processus pour permettre cette différenciation et qui rappellerait ainsi le concept tel qu'il est utilisé par Lawrence et Lorsch.
- ◇ Lawrence et Lorsch mènent ces réflexions sur la base d'une vision de la performance des firmes. Notre critère d'efficacité ou de performance n'est évidemment pas le même. Nous nous préoccupons pour l'essentiel de montrer que les outils d'aide à la décision visent à tendre vers une certaine forme de processus, de mode de décision collective.

Références

- CHEVALLIER J.-J., Introduction à une démarche participative multicritère et à quelques méthodes de modélisation, cours FOR-A2542, Université Laval, 2000
- DAVID A., L'aide à la décision entre outil et organisation, *Entreprises et histoire*, 1996
- DUPONT C., FAURE G.-O., MERMET L., TOUZARD H., *La Négociation : situations et problématiques*, éd Nathan, 1998
- LAROUSSE, *Dictionnaire de la Langue Française*, éd. Larousse, 1999
- LAWRENCE P., LORSCH J., *Organization and Environment*, Graduate School of Business Administration, Harvard University, 1967
- MINTZBERG H., *Structure et dynamique des organisations*, Editions d'Organisation, 1989
- MOISDON J.-C., *Du Mode d'Existence des Outils de Gestion*, ouvrage collectif, éd. Seli Arslan, 1997
- PLOTTU E., Evaluation et prise de décision: impacts socio-économiques et environnementaux dans les grands projets d'infrastructure de transport, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1998
- ROY B., *Méthodologie d'Aide Multicritère à la Décision*, Economica, 1985