

La décision publique à l'épreuve des conflits

Un cadre d'analyse des processus décisionnels au regard de l'expression des oppositions

Hai Vu Pham et André Torre



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rei/5388>

DOI : 10.4000/rei.5388

ISSN : 1773-0198

Éditeur

De Boeck Supérieur

Édition imprimée

Date de publication : 15 avril 2012

Pagination : 93-126

ISSN : 0154-3229

Référence électronique

Hai Vu Pham et André Torre, « La décision publique à l'épreuve des conflits », *Revue d'économie industrielle* [En ligne], 138 | 2ème trimestre 2012, mis en ligne le 15 avril 2014, consulté le 30 avril 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/rei/5388> ; DOI : 10.4000/rei.5388

Hai Vu PHAM (*)
Université Paris Dauphine et UMR Sadapt, INRA & Agro ParisTech

André TORRE (**)
UMR Sadapt, INRA & Agro ParisTech

LA DÉCISION PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES CONFLITS UN CADRE D'ANALYSE DES PROCESSUS DÉCISIONNELS AU REGARD DE L'EXPRESSION DES OPPOSITIONS

Mots clés : Décision publique, conflits, choix public, choix social, développement.

Keywords : Public Decision, Conflicts, Public Choice, Social Choice, Development.

INTRODUCTION

Le processus décisionnel qui conduit à la construction d'équipements publics connaît en France de profondes mutations. Les évolutions des méthodes de calcul économique public, l'obligation d'effectuer des enquêtes et des études d'impact, l'intervention des associations de protection du cadre de vie dans les débats précédant une décision, les conflits nombreux et répétés... tous ces éléments constituent autant de révélateurs des nouvelles conditions dans lesquelles se prennent les décisions publiques et des résistances qu'elles suscitent. La décision publique fait aujourd'hui l'objet d'un processus de plus en plus long et complexe, commençant par un débat public lorsqu'il s'agit d'un projet d'importance, puis par le dépôt de projets fondés sur une évaluation quantitative et se poursuit par une étude d'impact, puis par une enquête publique pendant laquelle sont pris en compte les avis des populations concernées (Pham, Kirat & Torre, 2010). Les différentes étapes d'évaluation des avantages et désavantages du projet et les critères de choix, nombreux et

(*) vxphvu@free.fr

(**) torre@agroparistech.fr

souvent contradictoires, requièrent des arbitrages du décideur public et la mise en œuvre de procédures de concertation, de négociation et de médiation complexes, théorisées dans différentes approches contemporaines de la décision (Blondiaux et Sintomer, 2002 ; Fourniau, 1997).

Pourtant, et dans le même temps, en dépit de la sophistication des procédures et de la méthode de prise de décision, on constate une montée de la contestation de la décision publique et un accroissement des conflits. En témoignent l'augmentation du nombre de recours auprès des tribunaux administratifs en matière d'urbanisme et d'aménagement (Barre *et al.*, 2006), ainsi que l'accroissement du nombre d'associations de défense de l'environnement ou du cadre de vie (Charlier, 1999 ; Lecourt, 2003), ou encore les oppositions relayées par des médias comme la presse quotidienne (Darly, 2009). Mais aussi le sentiment largement partagé qu'il est devenu difficile de faire aboutir les projets d'infrastructures ou d'intérêt public, ainsi que de conduire à bonne fin la construction de grands équipements d'utilité publique tels qu'aéroports ou infrastructures de traitement des déchets. On évoque alors la difficulté de mener à bien les nécessaires efforts d'équipements... on parle de phénomène Nimby (1), qui traduirait les égoïsmes des riverains, et l'on souligne parfois la difficulté de mener à terme les projets de développement des régions et territoires.

Cette question concerne directement les activités et productions industrielles, car elle impacte fortement 1) la capacité à construire ou modifier des équipements susceptibles de maintenir la position concurrentielle de pays ou de régions dans le processus actuel de globalisation, 2) la possibilité de maintien ou de prorogation d'activités de production industrielle dans des zones où leur légitimité se voit sans cesse plus contestée. La construction d'un nouvel aéroport ou l'extension des pistes de Roissy conditionnent l'activité de transit des passagers et la position centrale du hub français face à ses rivaux européens ou moyen-orientaux. Les mutations et les extensions des ports de Rouen et de Saint-Nazaire et les obstacles rencontrés dans le cadre du Programme Port 2000 ont joué un rôle phare dans le positionnement de la France en matière de fret naval, en particulier face aux concurrents néerlandais. La réticence des riverains à l'égard des centrales atomiques ou thermiques a conditionné une forte part du programme énergétique de la République fédérale allemande et de sa dépendance aux sources d'énergie nord-européennes. La passivité des habitants des espaces ruraux face à la culture d'OGM a facilité les productions transgéniques dans certains pays d'Amérique du Sud et dopé leur balance commerciale... On pourrait multiplier les exemples, mais il apparaît que les résistances à l'installation ou à l'extension d'activités polluantes, jugées potentiellement dangereuses, ou tout simplement porteuses de nuisances, sont

(1) *Not In My BackYard* : processus qui consiste à s'opposer à une décision sur la base d'un comportement opportuniste, dépourvu de préoccupations pour l'intérêt général (pas dans mon jardin ou mon arrière-cour).

sources de blocages (ou pour reprendre les termes parfois utilisés par les promoteurs de ces opérations « fait peser une menace ») de l'activité industrielle, alors qu'à l'opposé, la permissivité favorisée par l'atonie de certaines populations permet la multiplication des installations classées et des infrastructures publiques industrielles ou de transport. C'est alors toute la question de la possibilité d'un développement industriel dans les pays développés et auprès de populations éduquées et soucieuses de leur environnement et de leur bien-être qui se pose.

Le sentiment de résistance des populations locales face à la mise en œuvre de projets industriels de grande taille, mais aussi parfois plus modestes, correspond à une mise en question de la décision publique, dont le calcul économique, en dépit de ses sophistications, ne suffit plus à justifier la pertinence. Le bien fondé des choix effectués est souvent mis en cause (Bernard, 2004 ; Maurice et Crozet, 2007) et la montée des conflits, des tensions et des controverses autour de l'espace public et des projets d'infrastructures vient jeter un doute aussi bien sur la légitimité des projets que sur la rationalité des refus des citoyens. C'est le principe même de la décision publique et de son acceptation par les parties prenantes qui fait problème et conduit à une reconsidération des motifs et des expressions du choix public au regard de la gouvernance des territoires. La persistance de la conflictualité tout au long du processus décisionnel conduit à porter un autre regard sur le phénomène (Kirat et Torre, 2007), (Joerin *et al.*, 2001) et à s'interroger sur la possibilité de mener à bien la décision territoriale sans oppositions constituées et sans manifestations de dissension. Est-il possible d'obtenir un accord généralisé sur un projet d'infrastructure ? Peut-on résoudre l'ensemble des différends qui apparaissent alors au sein des groupes de négociations ou dans les procédures de médiation ?

Dans cet article, nous défendons l'idée que la présence persistante des conflits dans les processus de décision publique n'est pas due à des oppositions sans fondements ou à un hasard réductible mais à la richesse des visions et des logiques d'action des différents acteurs intéressés aux processus de gouvernance et de développement des territoires. Loin d'être donnés et immuables, leurs points de vue et leurs préférences s'avèrent parfois contradictoires, en particulier concernant les modalités pratiques de conception et de mise en œuvre de ces opérations de constructions d'infrastructures publiques et industrielles. Ils se déforment et se construisent durant les processus de décision, au gré des conflits et des phases de négociations. La persistance des conflits témoigne ainsi d'un changement dans le paradigme de la décision, dont les origines ne se trouvent pas seulement dans la pertinence du calcul économique public (Guesnerie, 2006) ou dans l'échec des décideurs à expliquer et justifier leurs arbitrages (Mériaux *et al.*, 2002), mais avant tout dans la diversité sans cesse mouvante des visions et des intérêts des citoyens, révélatrice des dynamiques en cours d'une société démocratique. Elle induit également un pouvoir d'ajustement et d'inflexion de l'action publique (Jeanneaux, 2006, Pelletier *et al.*, 2007), avec la revendication d'un processus décisionnel plus ouvert, mais également plus proche des préférences individuelles, dans

lequel les acteurs faiblement représentés sur le plan politique pourraient trouver leur place et participer plus activement à la construction de leur territoire.

L'article est composé de deux parties. Dans un premier temps, nous montrons comment le mécanisme de la décision publique a été conduit à incorporer toujours davantage des variables sociales et politiques, et revenons sur les problèmes posés par cette introduction, bien repérés dans les théories du choix public. Dans la deuxième partie, nous présentons un cadre d'analyse de l'intégration des conflits à la décision publique. Nous commençons par une présentation des analyses de l'exit et de la prise de parole, avec le modèle du vote avec les pieds de Tiebout et le tripode *Exit-Voice-Loyalty* de Hirschman, qui intègrent pour la première fois la dimension conflictuelle de manière explicite. Nous introduisons enfin les conflits, en insistant sur le lien étroit qu'ils entretiennent avec la décision publique et nous tentons de montrer que les réflexions sur le conflit peuvent être intégrées dans le processus décisionnel.

I. — LE GLISSEMENT DE LA DÉCISION PUBLIQUE : DU CALCUL ÉCONOMIQUE À LA PRISE EN COMPTE DES VARIABLES SOCIALES ET POLITIQUES

La décision publique pose aujourd'hui bien des problèmes, en particulier en matière de productions et d'infrastructures industrielles. Elle repose, en France tout au moins, sur la tradition du calcul économique public, qui se fonde sur une évaluation des impacts attendus des projets proposés : mais les résistances rencontrées posent la question de l'expression des besoins des populations et de leur acceptation des objectifs de la puissance publique. L'adjonction de davantage d'éléments de nature sociale et politique est venue enrichir la décision, mais sans apporter de solution définitive en raison des problèmes d'indétermination des choix publics et sociaux.

Nous présentons d'abord les outils de la décision publique, qu'il s'agisse du calcul économique ou des approches de l'acceptabilité sociale : ils ont en commun de chercher comment implémenter et rendre admissible la décision publique, en particulier en matière d'infrastructures. Viennent ensuite les théories du choix collectif, qui posent explicitement la question de l'introduction des dimensions sociales et politiques dans les processus de choix public.

1.1. Les outils imparfaits de la décision publique

Élaborée grâce aux travaux des ingénieurs économistes, la décision publique a connu un processus de sophistication croissante, qui a conduit de la définition d'un calcul économique fondé sur les valeurs d'actualisation à la prise en considération des facteurs d'acceptabilité des populations, générant au passage une complexification conséquente du processus de décision et de ses règles, sans pour autant permettre une adéquation parfaite entre les attentes des populations et les projets des décideurs.

Les limites du calcul économique public face aux questions de bien-être des citoyens

Fruit des recherches des ingénieurs économistes français, au premier rang desquels Jules Dupuit, Pierre Massé, Edmond Malinvaud ou Marcel Boiteux, le calcul économique public (Guesnerie, 2006, Walliser, 1990) reflète la volonté du décideur public de réaliser un bilan économique des impacts de ses investissements présents et futurs. Utilisant des techniques mathématiques et d'ingénierie pour déterminer les caractéristiques de l'utilité publique, il s'avère la solution de référence pour justifier du caractère optimal de la décision de construction d'infrastructures publiques caractérisées par une absence de marché (Lebègue, 2005). Comme l'écrit Dupuit en 1844 « *des enquêtes..., des lois, des ordonnances ne feront pas qu'une route, un chemin de fer, un canal, soient utiles s'ils ne le sont pas réellement* ».

La procédure consiste à simuler *ex ante* la présence du marché dans les projets publics par un travail d'optimisation des utilités des acteurs concernés par la décision (Walliser, 1990), travail réalisé par un planificateur idéal (supposé impartial et omniprésent) qui recense l'ensemble des gains et des pertes de la société et les traduit en montants financiers. Méthode d'évaluation unidimensionnelle (Crozet, 1991), censée représenter l'unicité des acteurs divers dans la poursuite d'un but commun – la production du bien public – le calcul économique consiste ainsi à condenser les effets multiples d'un projet en une unité de mesure unique : la valeur monétaire. On retient le projet dont la Valeur Actualisée Nette, *i.e.* la valeur de l'ensemble des effets présents et futurs du projet ramenée au présent, est maximale. L'utilisation d'un taux d'actualisation unique marque l'ambition d'une planification optimale et équilibrée entre les consommateurs des générations actuelles et à venir.

Le calcul économique public ne consiste pas seulement en une étude de la rentabilité financière de l'investissement public. Modèle de décision dominant dans le passé, puis de légitimation des décisions publiques et industrielles aujourd'hui, outil scientifiquement puissant, il éclaire le choix politique du décideur public en termes de bilan socio-économique (Boiteux 2001). Mais face aux problématiques d'économie du bien-être et aux changements dans les demandes qui lui sont adressées, ce point fait aujourd'hui débat. Plus qu'une simple addition des coûts et bénéfices directement supportés par les acteurs, le calcul devrait également tenir compte des impacts indirects des projets susceptibles de modifier le bien-être de la société.

Mais ce travail s'avère bien difficile. Tout d'abord parce que le calcul économique a comme repères l'utilité et le marché. Or on ne peut attribuer une valeur à la santé humaine ou à la dégradation de l'environnement, qui ne sont pas des biens marchands, mais correspondent seulement à une valeur hédonique, dans des contextes spécifiques. Ensuite, parce que les acteurs qui supportent les effets externes d'un projet public ne sont pas toujours visibles : ils ne sont pas toujours liés par une même logique institutionnelle et leur prise en considération par le décideur dépend de leur appartenance à une structure les

rendant identifiables, ce qui implique souvent un coût important. Par conséquent, le calcul économique public *ex ante* (2) ne peut prétendre à une couverture exhaustive de tous les acteurs concernés par un projet initié par des services publics nationaux ou locaux. Enfin, parce que la demande croissante des citoyens à participer à la formation des choix publics est difficile, voire impossible à intégrer par cette méthode. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles, longtemps considérée en France comme le fondement rationnel du choix public, elle perd progressivement son rôle central dans le processus décisionnel.

Les doutes liés à la justesse du calcul public et à son refus éventuel par les populations sont connus et largement commentés, en particulier dans le milieu des aménageurs (Cahiers de l'évaluation, 2008). Il s'agit en particulier de problèmes relatifs aux méthodes et techniques de calcul, pas toujours appropriés pour piloter les choix de société contemporains.

Parmi divers éléments de controverse (taux d'actualisation public, utilisation des prix fictifs dans l'évaluation, exhaustivité des effets sur l'économie locale), les protagonistes du calcul économique public reconnaissent généralement que le taux d'actualisation est non pertinent pour mesurer l'impact de projets à long terme, en particulier dans le contexte de développement durable, où la question d'équité intergénérationnelle devient un sujet sensible. Il en va de même pour l'utilisation des prix fictifs pour mesurer des impacts indirects, même si l'on ne sait comment les remplacer par d'autres valeurs issues de la réalité. Enfin, les critiques portent sur l'exhaustivité des effets pris en compte par le calcul : sur l'absence des effets distributifs sur l'emploi, la balance des paiements, la dépréciation immobilière, ou d'autres variables économiques pertinentes (Guesnerie, 2006). On ne peut non plus négliger le problème posé par la compensation des nuisances (Bernard, 2004), seulement possible après l'évaluation des impacts, qui renvoie à l'évaluation difficile des impacts non monétisables du projet (Laurans *et al.*, 2001), (Mériaux *et al.*, 2002)

Mais le débat qui fait l'objet des controverses les plus vives concerne la question de l'identification et de la valorisation des effets du projet, ainsi que de leur validation ou de leur acceptation par le public. En effet, les citoyens/utilisateurs potentiels du bien public contestent souvent le calcul économique, et surtout les projets qui en sont issus, sur la base de principes et d'éléments qualitatifs : la liberté, l'équité, la sécurité, la santé publique, l'environnement, la dégradation du cadre de vie, etc. Nous touchons ici à un trait singulier de l'économie du bien-être : la préférence individuelle est souvent perçue comme ordinale et non comparable, et pose la question de la mesure et de l'échange des préférences, point de désaccord profond entre les économistes du bien-être (voir paragraphe 1.2., ci-dessous).

(2) Le calcul économique public *ex post* reste très rare dans la réalité.

Loin d'être clos, ce débat renvoie à la question de la justice distributive. Comment recenser les effets d'un projet, et comment les répartir auprès des divers groupes d'acteurs concernés ? Dans le cas des infrastructures industrielles polluantes, la question cruciale des personnes qui vont subir des effets négatifs est souvent contournée par la mise en avant des modalités compensatoires acceptables. Certes, on peut recourir à des coefficients pondérés des impacts du projet quand il s'agit de différents groupes sociaux. Mais pour des économistes planificateurs, on ne peut attendre du calcul économique une *balance juste*, simplement parce l'on ne sait pas vraiment comment la construire (Guesnerie, 2006).

Il en résulte deux difficultés principales, qui touchent aussi bien aux arguments et impacts de la décision publique qu'aux acteurs concernés :

— la première difficulté concerne les conditions d'arbitrage des impacts et d'allocation des droits et nuisances, entre secteurs différents ou entre présent et futur. L'absence de marché interdit toute évaluation incontestable d'impacts qualitatifs tels que la modification d'un paysage ou la diminution des accidents sur les routes. De même, toutes les nuisances ne sont pas quantifiables, d'où la difficulté de compensation, qui se heurte également au fait que certains acteurs vont apparaître après la mise en œuvre du projet. Chaque arbitrage quantitatif-qualitatif est donc relatif, en raison de l'ordinalité des gains et des pertes d'utilité liées à la décision. Il s'agit là d'un obstacle majeur à la répartition des inconvénients et avantages d'un projet entre les différents acteurs concernés, l'impossibilité de quantification rendant encore plus grande la complexité de ce travail ;

— la seconde difficulté tient à la prise en considération de l'ensemble des acteurs concernés par le projet, mais aussi à leur traitement équitable. Le calcul économique reflète la volonté du décideur de se fonder sur un élément neutre, impartial – les chiffres – pour justifier son choix. Mais cette volonté se confronte inévitablement au fait que les acteurs ne sont pas homogènes en termes de préférences ou de poids politique. Ce problème établit la distinction entre la décision territoriale et les biens collectifs (Buchanan, 1965), où le club est un regroupement des consommateurs de goût homogène et égaux en droit, dont les membres se choisissent (Torre, 2002). Les acteurs concernés par la décision publique sont issus de catégories socioprofessionnelles différentes et n'ont pas de préférences identiques vis-à-vis du bien public ou de l'infrastructure industrielle (les familles des employés d'une centrale thermique vont avoir un point de vue sur sa prorogation tout à fait différent de celui des habitants du village voisin). Par ailleurs, certains vont être en mesure de s'organiser et d'éviter ou de diminuer les risques de nuisance, ce qui va introduire des discriminations spatiales. Enfin, la prise en compte de tous les avis sera difficile et coûteuse, en particulier dans le cas de grands projets.

Ce double défi se trouve au cœur du débat sur la pertinence du calcul économique public. L'amélioration des procédures ne peut réduire cette incertitude ;

en effet, la décision publique implique toujours la présence de forces sociales hétérogènes en préférences et intérêts, avec leurs visions et leurs revendications. Même dans l'hypothèse d'effets de projets parfaitement cardinaux et comparables, l'usage du calcul sera toujours dépendant de la manière dont des acteurs et des groupes sociaux s'entendent pour le mettre en œuvre. Faire valider cette diversité dans une seule démarche mathématique constitue la faiblesse majeure de la méthode (Crozet, 2004, 2006).

Acceptabilité sociale et révélation des préférences

La question de l'acceptabilité sociale renvoie à la révélation de l'accord ou de l'opposition des populations concernées vis-à-vis d'un projet ou d'un calcul public (Lecourt et Faburel, 2008, Maurice et Crozet, 2007). Elle peut se résumer ainsi : comment élaborer un projet accepté par le public ? Par exemple, comment obtenir l'assentiment d'une population envers un projet d'infrastructure ?

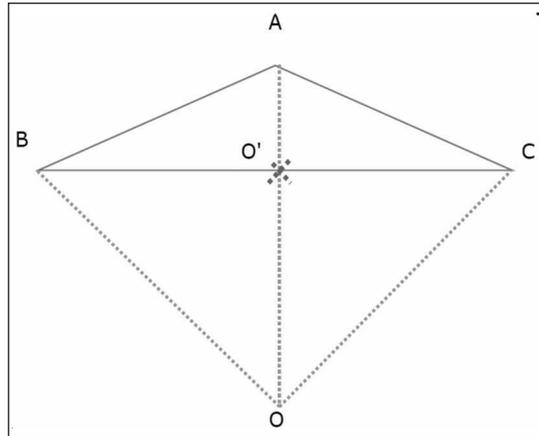
Le concept est séduisant. Sa mise en œuvre se heurte, au niveau individuel, à la compréhension propre à chaque individu, à son état psychologique et à son ressenti de la justice (Gross, 2007), en particulier la non-prise en compte des impacts du projet mais aussi l'implication dans son élaboration, ce qui pose la question de la mise en place d'une procédure participative. Les particuliers peuvent considérer que les décisions sont injustes (Zajac, 1995), (Raux *et al.*, 2007), irrationnelles, insuffisantes, en rupture avec la tradition et la coutume (Kahnemann *et al.*, 1986), ou qu'elles portent atteinte à leurs droits fondamentaux (liberté individuelle, droit du consommateur) et traduisent des inégalités de traitement et de protection. Le processus est complexe ; la poursuite de la logique de la rationalité peut écarter de l'égalité. Il n'existe pas de règle de décision absolue pour obtenir une décision irréprochable du point de vue de la justice.

Au niveau collectif, la détermination de l'acceptabilité sociale n'est pas aisée car elle dépend du processus d'agrégation des avis favorables des individus. L'injustice socialement ressentie est-elle la somme des injustices individuelles (Raux *et al.*, 2007) ? Faut-il passer par un vote, mobiliser le critère de majorité des avis pour décider ? Thisse (2007) en fournit un bon exemple, avec le cas de la création d'une école dans un village. La localisation idéale est supposée se trouver au point qui minimise la distance parcourue par chaque enfant scolarisé, ce qui correspond au coût d'accès à l'école et donc à la dépense pour jouir du plein usage du service. Les familles sont localisées aux trois coins d'un triangle, mais une généralisation à n points est envisageable. Le principe d'égalité indique O comme point idéal de construction de l'école, mais la solution rationnelle donne O' (3), qui sera préféré par les habitants car leurs contributions seront moins lourdes financièrement.

- (3) D'un point de vue mathématique, O' ne se trouve pas obligatoirement sur le côté du triangle mais est le barycentre où la somme des distances aux maisons est minimale.

Mais si le décideur public cherche par un vote un appui rationnel pour trancher ses doutes, il se trouvera confronté à des choix majoritaires instables sur le choix de la localisation (c'est le paradoxe de Condorcet, que nous rencontrerons plus bas dans le texte). Les habitants pourraient proposer trois possibilités, qui se trouvent au milieu de chacun des côtés du triangle, chaque possibilité étant donnée gagnante par le vote majoritaire des familles localisées aux deux extrémités

FIGURE 1 : Localisation optimale, entre égalité et rationalité (selon Thisse, 2007)



permettre au décideur de déterminer une seule et unique solution. Le recours aux avis des habitants risque donc d'apporter de l'indécision. Le décideur devra se mettre à la recherche d'un nouveau compromis, à savoir un des trois points qui est le plus proche de celui considéré comme équitable. Thisse montre enfin que cet arbitrage n'est pas de nature scientifique ; il n'est pas possible de le présenter sous forme d'un calcul mais seulement de mettre en place un critère de contrôle, afin d'éviter des compromis extrêmement inefficaces.

Cet exemple éclaire une facette essentielle de l'acceptabilité sociale, ramenée dans le champ de l'intuition du décideur public. De plus, il démontre l'incompatibilité entre le calcul économique et le vote (4). D'autres travaux (Dente *et al.*, 1998), (Joerin *et al.*, 2008) ont également montré qu'une mesure équitable ne garantit pas l'acceptabilité ; un projet « parfait » pourrait être refusé. Finalement, l'acceptabilité sociale peut être largement dissociée du calcul économique car calcul et vote ne répondent pas aux mêmes critères de mesure. Si le calcul économique est maîtrisable avec des modèles mathématiques, sa mise en œuvre relève des « tâtonnements » des hommes politiques, et donc de l'obtention de l'accord d'une majorité de citoyens (Crozet, 2004). Il n'y a pas lieu de penser à une fusion de la logique des deux processus. Leur cohabitation illustre seulement un arbitrage, une jointure artisanale permettant de tenir le processus décisionnel sur l'axe de l'action.

- (4) Pour sortir de ce paradoxe, on peut recourir à un troisième critère de choix, celui de la justice. Une solution comme celle de Rawls (1970) permettra de choisir la solution qui améliore la situation des familles les plus modestes du village. Mais elle implique que les familles soient d'accord sur la définition de la justice. Dans le cas contraire, il faut qu'ils soient couverts par un voile d'ignorance, selon les termes de Rawls. En réalité, la justice est loin d'être un concept universel. Les ingénieurs économistes ont d'ailleurs souligné la difficulté de réalisation d'un calcul juste, simplement par difficulté à s'accorder sur la signification de la justice.

Une voie de sortie se trouve dans les processus de révélation des préférences, qui doivent permettre de faire émerger *ex ante* les positions des populations vis-à-vis d'un projet. La méthode d'évaluation contingente (Bonnieux, 1998), qui consiste à demander à des personnes ciblées combien elles sont disposées à payer pour obtenir ou non un bien, permet ainsi d'éviter les désaccords sur la conception de la préférence individuelle. L'obtention d'un Consentement à Payer maximal (CAP) pour le cas d'un bien désiré, ou d'un Consentement à Recevoir minimal (CAR) pour celui d'un bien indésirable, présente l'avantage de mettre l'individu devant son propre jugement de valeur : à lui de chiffrer sa préférence pour chacun des états le concernant (Price, 2000). Comme l'ordinalité des préférences est quantifiée en valeur par l'individu lui-même, il lui sera impossible de contester son propre jugement (5).

Mais l'évaluation contingente présente le défaut d'être très sensible aux biais (Flaichaire et Hollard, 2006), qu'il s'agisse des biais hypothétiques (les questions sont trop éloignées des situations réelles), des biais d'inclusion (l'interviewé donne des éléments « incompatibles » entre ses différentes estimations), ou des biais volontaires (des facteurs psychologiques entre l'intervieweur et l'interviewé). Un autre problème est lié à la présence de deux formes de valeur contingente (CAP et CAR), dont la cohérence se révèle dépendre fortement de la forme de la courbe d'utilité individuelle (Cummings *et al.*, 1986). Il en résulte des risques de manipulation des résultats d'enquête et d'écart entre les deux mesures.

Le principal problème provient toutefois du caractère contingent de la méthode. Le consentement à payer n'entretient pas de lien avec le marché concret et illustre seulement le chiffrage, par une personne, d'un montant supposé correspondre à sa préférence vis-à-vis de la présence éventuelle d'un bien. La méthode n'estime donc pas la valeur d'usage mais, via une valeur contingente, la satisfaction envisagée, sans passer par une réelle consommation. La valeur estimée d'un bien public pourrait alors être totalement déconnectée de l'utilité réelle, car il est possible de donner un prix sans porter un jugement sur la valeur de non-usage. On peut considérer que la méthode ne mesure pas réellement la préférence individuelle, mais une sensibilité bienveillante pour le bien étudié. L'abus de l'évaluation contingente peut alors conduire à prendre des décisions inutiles, comme le craignait déjà Dupuit, sur la base de réponses « fictives ».

La complexification croissante du processus de décision : quelques éléments factuels

Une autre manière de faire face aux limites du calcul économique public et des procédures de décision consiste à passer par la loi ou la réglementation, et

(5) C'est peut-être la raison pour laquelle Arrow a travaillé avec Solow et d'autres dans un rapport souvent repris sur les conditions et la mise en place de cette méthode (Arrow *et al.*, 1993).

à ajouter des étapes au processus de la décision publique, étapes qui impliquent des stades d'information, de concertation ou de médiation avec les particuliers ou les populations. Si les travaux mentionnant la faiblesse de ces outils existent (Blatrix, 1997), (Blatrix *et al.*, 2007), leur efficacité n'a pas encore été étudiée de façon systématique. Il convient cependant de les présenter dans l'ordre chronologique des événements.

Un certain nombre de textes de loi visent ainsi à tenter d'assurer l'obtention de principes démocratiques par la mise en place de procédures. La participation des citoyens au processus décisionnel a été évoquée dans la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées, puis concrétisée par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques, dite loi Bouchardeau (Lecourt, 2003). Face à la faible présence du public pendant les enquêtes et au risque d'annulations de dernière minute consécutives à des oppositions, l'État a ensuite demandé que les projets d'intérêt public soient portés suffisamment tôt à la connaissance des citoyens. Le rapport Carrere (1992) sur la rationalité et la procédure du choix public en matière de transport et la circulaire Bianco ont ainsi proposé de nouveaux dispositifs de dialogue et une mise en cohérence de l'intérêt collectif en amont de l'enquête (Fourniau, 1994), et donné naissance à la phase de débat qui précède le lancement d'un projet. La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, institue une commission nationale du débat public, entité administrative indépendante chargée d'organiser les débats sur la possibilité d'aménager des territoires. Enfin, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité impose la création des commissions consultatives des services publics locaux chargées de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national (Pham, Kirat et Torre, 2010).

De la loi Bouchardeau à la naissance des commissions consultatives des collectivités territoriales, la procédure de décision publique est devenue de plus en plus complexe, avec plusieurs étapes de concertation visant à mieux encadrer le calcul économique. Sans adhérer à l'idée d'un vote concernant la décision, l'ensemble de ces dispositifs montre que le décideur est conscient de la nécessité d'expression des citoyens à propos des projets publics. Cette posture correspond à une pensée largement acceptée, selon laquelle on peut corriger les défauts du calcul économique par l'expression démocratique. Ainsi, avec la montée des préoccupations de développement durable, la collecte des avis de la population est devenue une partie indispensable du projet public, comme en témoigne l'adoption de deux conventions internationales proclamant le rôle des citoyens dans la prise de décision : la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement durable de 1992 et la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998. La première déclare ainsi, dans son principe numéro 10, que « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens* ».

1.2. La mise en évidence des difficultés d'intégration des dimensions sociales et politiques dans les procédures de décision : la théorie du choix collectif

La difficile concordance des résultats du calcul économique public et des choix ou des votes effectués par les populations concernées par la décision en matière d'infrastructures publiques se trouve au cœur de la théorie du choix collectif. Cette approche cherche, dans ses différents développements, à déterminer un choix optimal, qui maximise le bien-être social tout en respectant le mieux possible les choix individuels. Ce faisant, elle révèle toute la difficulté à tenir simultanément compte des dimensions économiques et politiques, voire sociales, et de leur mise en place par la seule solution de marché.

De l'électeur médian au public choice : les analyses économiques du choix public

L'École du *Public Choice* est connue pour son analyse du problème de la détermination du meilleur choix collectif, sur une base de maximisation des utilités individuelles.

Dans sa forme la plus simple, elle se fonde sur le *théorème de l'électeur médian* de Black (1948) et Down (1957), qui ont proposé une solution arithmétique prenant effet dans une démocratie représentative où les électeurs choisissent des programmes électoraux plutôt que des sujets isolés (Crozet, 2004). Au moins deux candidats cherchent à maximiser le nombre de votes en proposant des programmes évaluables de façon précise à des individus/électeurs positionnés sur un axe de préférence idéologique classique de type droite - gauche (Wolfelsperger, 1995). Dans l'hypothèse où chaque électeur vote pour le programme le plus proche de sa position, le programme gagnant sera *in fine* le plus apte à conquérir l'électeur médian.

Le vote par la conquête de l'électeur médian se limite néanmoins à un exercice de « séduction », qui peut conduire à des résultats peu fiables. Tout d'abord, il n'est pas toujours évident de positionner les décisions des agents sur un axe droite-gauche. Par ailleurs, une bonne décision ne dépend pas toujours de sa combinaison des caractéristiques de droite ou de gauche. De plus, bien que la décision crée des perdants, le théorème ne s'intéresse pas aux modalités de compensation. Enfin, le vote présente deux défauts majeurs dans sa forme la plus simple : la présence possible de passagers clandestins et l'instabilité. Certaines personnes vont voter pour un projet qui leur est favorable, tout en sachant qu'ils ne contribueront pas ou peu à sa mise en œuvre. On approuvera alors des projets dont la réalisation va induire des gaspillages, ou des répartitions de charge injustes. Par ailleurs le vote est instable quand il ne permet pas de confronter plusieurs projets et calculs pouvant être également approuvés par la majorité du public (les trois localisations de l'école dans l'exemple ci-dessus). Dans ce cas, il est évident que le critère de vote ne suffira pas pour convaincre les opposants de la pertinence de la décision publique.

L'analyse du public choice de Buchanan et Tullock (1962) aboutit à des conclusions voisines, sur une base de maximisation des utilités individuelles. Elle prolonge l'approche de l'électeur médian et corrige ses insuffisances en montrant que le vote peut quand même conduire à une situation stable et optimale, à partir d'une hypothèse d'utilité cardinale.

Le point de départ consiste à considérer des agents individuels opportunistes, qui agissent en fonction de leur intérêt particulier : les politiciens veulent être réélus, les bureaucrates cherchent à accroître leur pouvoir et les électeurs désirent maximiser les services et les financements que l'État leur dispense, tout en minimisant leur participation financière à ces derniers. On met alors au point une procédure de calcul qui permet de prendre une décision, sur la base d'un vote majoritaire le plus proche possible du consensus.

Le calcul du consentement des acteurs repose sur la prise en compte de coûts économiques de nature antagoniste. Le coût externe politique, qui diminue à mesure que la décision choisie se rapproche de l'unanimité, est lié au fait que les décisions prises ne correspondent pas exactement aux souhaits de chacun des électeurs et provoquent ainsi un effet externe négatif. Au contraire, le coût de négociation est lié à la recherche d'un accord : le temps passé à convaincre, argumenter, former des coalitions, etc. Minimal en cas de décision dictatoriale, il augmente au fur et à mesure que la règle de décision se rapproche de l'unanimité. Si l'accord de tous est requis, le coût externe politique est nul mais le coût de négociation très important. En revanche, si la décision incombe à un seul individu, les coûts de négociation seront nuls, faute de parties pour négocier, mais le coût externe politique sera maximal.

Buchanan et Tullock montrent qu'en régime de démocratie directe la règle de majorité qui s'impose est celle dictée par le point de minimisation de ces deux coûts : la majorité obtenue est optimale car elle correspond au coût le plus faible pour la société. Mais ils affirment également que cette majorité obtiendra un vote stable, car il s'agit du point le plus proche du consensus. En effet, elle est construite par le jeu du marchandage politique, c'est-à-dire « l'achat » de voix, dans le but d'atteindre l'unanimité, ou tout au moins une majorité suffisante pour prendre une décision. Le *logrolling* peut ainsi se définir comme un échange par lequel un individu accepte de se prononcer en faveur d'une décision qui ne le satisfait pas mais ne constitue pas une question majeure, en contrepartie d'un appui sur un sujet qui lui semble important. Ce type de marchandage concerne les assemblées parlementaires, mais également les coalitions électorales et les reports de voix lors des élections. Grâce aux échanges de voix sur le marché politique, le programme optimal est vainqueur. Le principe de ces échanges, qui peuvent améliorer la satisfaction de chacun, est similaire au théorème de Coase (1960) : les responsables politiques négocient directement les points de leurs programmes sur un marché politique informel.

Le modèle de Buchanan et Tullock n'élimine pas les perdants d'un vote, mais il suppose que le résultat obtenu est le meilleur possible car le marché politique a fait le nécessaire pour perfectionner la situation de tous les agents, grâce aux jeux de *logrolling*. La force du modèle réside dans l'idée que le comportement

d'un acteur est de même nature selon qu'il se trouve engagé sur le marché ou dans une décision politique. Dans les deux cas il cherche à maximiser ses bénéfices sous les contraintes d'éthique et en fonction des règles du jeu (politique ou marchand). Le choix public équivaut donc à une situation d'équilibre, qui maximise le bilan des intérêts de la société à travers de multiples marchandages.

En proposant la *logrolling* comme solution du problème d'instabilité du vote, l'École du Choix Public se confronte au risque de comportement de passerager clandestin, ainsi qu'aux comportements stratégiques, où certains « individus-pivots » se trouvent en mesure d'influencer le choix collectif. La taxe de Groves et Clarke (Clarke, 1971 ; Groves et Loeb, 1975 ; Tideman et Tullock, 1976), qui consiste à faire peser sur ces agents le coût social que leur décision impose au reste de la collectivité, peut se révéler appropriée dans de telles situations, car elle prévient des antagonismes ou des conflits quant aux conséquences des choix locaux pour la collectivité.

Acemoglu (2002, 2003) s'est interrogé sur les raisons pour lesquelles une politique de type *Public Choice* est en réalité impossible à mettre en œuvre. Outre le caractère discutable de la cardinalité des préférences et de l'hypothèse de rationalité des choix, ses réponses penchent vers la théorie du *Belief Different* (Piketty, 1995), selon laquelle les décideurs politiques ne partagent pas les mêmes opinions sur ce qui est bon pour la société. Divergeant quant à l'évaluation d'un même programme, ils ne pourraient ainsi réaliser de marchandages à la Coase en raison de leur incapacité à s'accorder sur la valeur de ces « biens ». Il va sans dire que même dans le cas d'un accord sur les termes de l'échange, le contrat conclu devrait se voir garanti par un pouvoir d'exécution. Or, faute de pouvoir législatif derrière le marché politique – les échanges de voix sont informels – les décideurs ne peuvent conclure librement entre eux. Enfin, à la différence du marché économique, l'homme politique n'est pas propriétaire du vote des électeurs et ne peut garantir la qualité de cette « marchandise », condition *sine qua non* pour atteindre l'optimum social via le marché (Kirat et Levratto, 2008).

Le choix social : entre préférence et démocratie

La référence aux travaux d'Arrow, qui a abordé le problème de la formation du choix collectif et de la recherche d'une majorité stable nécessaire à la décision, est immédiate quand on aborde la question du choix public. Arrow considère en effet que le plus important n'est pas de remporter l'élection, mais de produire un choix conforme à la préférence collective : le choix social. Pour cela, il faut que le décideur tienne compte de la diversité des préférences individuelles, qui sont complexes, ordinales et incomparables car constituées non seulement des utilités économiques, mais également de valeurs non régies par le marché (6) (et par conséquent non quantifiables). Il en résulte que l'indivi-

(6) La morale d'Arrow est directement décalquée de la morale kantienne. Donnons l'exemple de l'amour du prochain, qui consiste à souhaiter que les choses que je n'aime pas n'arrivent pas à une autre personne. C'est sous ce vocable que certaines associations environnementalistes encouragent des riverains à protester contre les projets d'infrastructure.

du seul est capable de donner à chaque état social une valeur ordinale, et que toute comparaison interpersonnelle de bien-être sera dépourvue de sens.

Pour déterminer la préférence collective, Arrow pose cinq conditions de démocratie (Arrow, 1951, 1963), largement commentées depuis un demi-siècle : les conditions d'Universalité, de Pareto unanimité (ou Monotonie), d'Indépendance, d'Absence de Convention et d'Absence de Dictature. Il réclame que le jugement individuel porte sur tous les états sociaux possibles et pas seulement sur des états pécuniairement valorisables, que la préférence collective ne dépende aucunement de celle d'un individu ou d'une convention – signe de la dictature – et enfin que la préférence individuelle soit rationnelle et transitive. Il en conclut, avec le Théorème d'Impossibilité, généralisation du paradoxe de Condorcet, qu'il n'est pas possible d'obtenir une forme de préférence collective respectant toutes les conditions de démocratie. Selon Arrow, « *les seules méthodes de passage des préférences individuelles aux préférences collectives qui soient satisfaisantes et définies pour un très grand nombre d'ensembles d'ordres individuels sont, soit imposées, soit dictatoriales* » (Arrow, 1963).

La robustesse et la portée du théorème d'Arrow ont été confirmées par un grand volume de travaux (plus de 4000 articles dans six grands champs de recherche (Fleurbaey, 2000)) intéressant économistes, philosophes, sociologues, politologues, mathématiciens, informaticiens, gestionnaires ou spécialistes de recherche opérationnelle (Monjardet, 2003). On peut considérer que sa conclusion conduit à une impasse et à une indécision permanente : il est impossible de prendre une décision si l'on considère les effets d'un projet d'infrastructure comme ordinaux et non compensables (Bernard, 2004). On peut aussi penser que le Théorème d'Impossibilité reflète les contraintes et obstacles dans la recherche d'une démocratie parfaite et démontre les limites de la rationalité économique (Lengaigne et Postel, 2004).

C'est Sen (1979) qui va synthétiser et connecter les positions diverses des théoriciens du bien-être. Fondant sa réflexion sur la théorie du choix social, il remarque que le Théorème d'Impossibilité s'appuie sur une préférence individuelle non quantifiable et non échangeable. Il décompose alors le bien-être arrovien en a) *utilitarisme* classique b) *ordinalité de la préférence* et c) *non-comparabilité de la préférence* et en conclut que l'origine de l'impossibilité ne se trouve pas dans l'ordinalité, mais dans la non-comparabilité des préférences. Selon Sen, même si l'on accepte le caractère cardinal de la préférence individuelle, il est impossible de définir la fonction de préférence collective si elle reste non comparable. En revanche, on peut définir la fonction du bien-être social si les préférences sont ordinales mais aussi comparables et échangeables.

La comparaison des utilités interpersonnelles dans un système cardinal s'effectue alors à partir d'une base informationnelle (Sen, 1977). Concept philosophique mais également outil d'aide à la décision, la base renvoie à l'idée

d'une convention d'évaluation et d'action, qui permet de parvenir à un accord sur une échelle d'équivalence (Farvaque, 2003). Elle permet ensuite d'évaluer des préférences individuelles au regard de la position sociale des individus. Pour Sen, quand une politique publique se déploie, ses choix s'appuient sur certains types d'informations, au détriment d'autres. La base d'information sur laquelle elle se fonde répertorie des types d'informations et affirme que le caractère vrai ou faux de tout autre type d'information ne peut pas directement influencer sur la justesse du jugement. Ainsi, le choix social ne peut s'effectuer sans que le décideur établisse, de manière implicite ou explicite, une base d'information acceptée par tous les acteurs, qui présente l'ensemble de leurs préférences diverses et les rend par conséquent comparables.

À mi-chemin du choix public et du choix social, voire de l'économie et de la science politique, le projet de Sen vise à « sauver le soldat Arrow » (Lengaigne et Postel, 2004), en tentant de déterminer des conditions de possibilité de l'agrégation des préférences individuelles à l'intérieur d'une base informationnelle largement acceptée. Sans nier la diversité des conceptions théoriques, le prix Nobel cherche à établir un repère commun de l'accord, *via* lequel tout le monde puisse projeter et comparer ses concepts.

La position de Sen peut être comparée au processus décisionnel contemporain, qui cherche une « sauvegarde partielle » du caractère ordinal des décisions en matière de bien-être. Le pur ordinalisme ne permet pas d'avancer de solution, mais le cardinalisme n'est pas correct, car toute valeur humaine n'est pas quantifiable sur le marché (Sen, 1979). La décision publique contemporaine glisse vers le *Welfarism* de Sen : le décideur est ouvert à des valeurs hors marché, particulièrement le bien-être, les droits et les traitements égalitaires. L'ouverture du processus décisionnel au public nécessite des renouvellements permanents de la base d'information afin d'intégrer ces nouveaux éléments, et l'opposition à des décisions publiques témoigne de la difficulté de s'approcher du choix social. Tant que le décideur n'a pas réussi à établir un repère de mesure commun, les valeurs hors marchés sont regardées sous une forme ordinaire, la présence des impacts qualitatifs devient dominante, et le processus décisionnel reste indécidable.

Loin de se résigner à l'impossibilité du choix social, Sen propose de reconnaître ses défauts et d'élaborer une approche plus ouverte vers des valeurs encore négligées par les théories du bien-être, comme la justice ou l'égalité, sans pour autant espérer de décision ou de démocratie « parfaites ». Il affirme ainsi, dans sa lecture du prix Nobel, que « *l'impossibilité d'Arrow appelle à un engagement plutôt qu'à la résignation... Les résultats démocratiques nous conduisent souvent à des situations absurdes, mais il faut les reconnaître objectivement* » (Sen, 1998) et accepter l'idée que la démocratie réforme et corrige sans cesse ses insuffisances. C'est à cette question qu'est consacrée la deuxième partie de ce papier, qui propose une transgression du message de Sen par la prise en compte des conflits, tout en respectant sa volonté de pragmatisme et d'expression démocratique. En particulier, la prise en compte des

conflits peut conduire à une révision des bases informationnelles au sens de Sen, et donc à de nouveaux compromis à partir des préférences modifiées et renouvelées des acteurs.

II. — L'INTÉGRATION DE LA DIMENSION CONFLICTUELLE DANS LE PROCESSUS DE DÉCISION PUBLIQUE

Le processus de décision publique présente des limites reconnues, qui concernent aussi bien la méthode de calcul économique que la détermination d'une forme d'acceptabilité sociale. En particulier, il est impossible de conduire un choix collectif si l'on veut strictement respecter la préférence individuelle et y intégrer des valeurs non marchandes.

Pourtant, face aux nécessités de développement et d'accroissement de bien-être des populations et conformément à la suggestion de Sen, il est généralement jugé utile de mettre en œuvre de nouveaux projets d'infrastructures publiques. Une vision plus pragmatique s'impose, avec la prise en compte des réactions des populations par d'autres modes d'expression que le seul vote électif. C'est tout d'abord la question de l'exit ou de la sortie du jeu ou du territoire, par le vote avec les pieds de Tiebout. Puis la possibilité de réaction hirschmanienne par la prise de parole. Et enfin l'introduction explicite de la dimension conflictuelle dans le processus de décision, comme expression des insatisfactions ou du désaccord des populations concernées.

2.1. Vers une prise en compte des comportements d'opposition et de renoncement

Certaines approches se sont confrontées à la difficulté d'intégrer les réponses des acteurs aux décisions publiques et proposent une première approche de la prise en compte de leurs réactions. Elles rendent ainsi compte des comportements de renoncement et d'opposition, d'abord dans un cadre marchand (vote avec les pieds), puis en s'abolissant ensuite du marché (tripode hirschmanien). Ce faisant, ces approches nous apportent des éléments intéressants en matière de compréhension des choix d'infrastructures et des réactions des populations face à l'installation ou au projet d'installation d'activités productives porteuses de nuisances ou de risques potentiels.

L'exit comme une expression de l'insatisfaction

L'analyse de Tiebout (1956) prolonge le débat initié par Musgrave et Samuelson sur le recours au vote pour surmonter les échecs de marché liés à la révélation des préférences concernant les biens publics (Samuelson, 1954). La théorie du vote avec les pieds revient alors à considérer que le vote n'est pas indispensable dans le cas de biens publics locaux, c'est-à-dire produits dans un cadre géographiquement déterminé.

Le modèle, qui n'évoque pas directement l'opposition à une décision publique, illustre l'idée forte selon laquelle les décisions non pertinentes seront « sanctionnées » par le choix des citoyens de quitter le territoire. On considère un marché spatial des biens publics locaux, caractérisé par un espace de diffusion limité et dans lequel le choix de localisation dans une communauté révèle la préférence individuelle pour l'offre locale des biens publics. Quand un résident/consommateur quitte une communauté pour une autre, il manifeste sa préférence pour une « meilleure » offre, située sur un autre marché. La concurrence se fait via des marchés spatialement localisés et l'acte de quitter une communauté est considéré comme une forme particulière de vote : le vote avec les pieds.

L'argument de Tiebout est fondé sur l'hypothèse que les citoyens peuvent choisir entre un nombre suffisamment important d'offres locales, sur la base d'une mobilité parfaite leur permettant de se rendre sur les marchés localisés de biens publics. « *De la même manière que l'on peut concevoir que le consommateur se déplace vers une communauté où les prix des biens privés sont connus, on peut l'imaginer se déplacer vers une communauté où les prix des services à la communauté (les impôts locaux) sont connus. Dans les deux cas, il s'agit d'un déplacement vers le marché* » (Tiebout, 1956:420). Les préférences individuelles sont ainsi révélées quand le consommateur peut se déplacer sans aucune contrainte pour faire son « shopping » de biens publics.

Outre la mobilité parfaite, ce modèle repose sur un certain nombre de conditions difficiles, voire impossibles, à réaliser : la connaissance parfaite par les consommateurs de la différence entre les communautés, la non-sanction du déplacement par une perte d'emploi ; l'existence d'un nombre de communautés suffisamment grand ; l'absence d'externalités entre les communautés ; la taille optimale des communautés, qui vont chercher à attirer ou à repousser des consommateurs en fonction de leur taille réelle. En effet, le changement de communauté implique généralement un coût de déplacement, d'aménagement ou d'opportunité, qui limite la mobilité, alors que les investissements sont souvent immobiles en raison des coûts irréversibles engagés sur un territoire. Tout consommateur ne peut donc faire de « shopping » sans coût spatial. Par ailleurs, l'absence d'effets de débordement liés aux externalités est peu crédible dans le cas environnemental, où l'on doit s'éloigner suffisamment loin pour échapper à la nuisance à laquelle on désire se soustraire. Enfin l'absence d'externalités et la taille optimale des communautés, « clubs spatiaux » dans lesquels les usagers du bien public entrent et sortent en fonction d'un mécanisme de marché, sont discutables : une communauté sous-peuplée et suréquipée attirera des nouveaux habitants, alors que les communautés surpeuplées, où les biens publics sont insuffisants, verront leurs résidents partir à la recherche de localisations plus intéressantes (Lecat, 2006).

C'est sans doute le caractère très théorique de la solution de Tiebout qui explique qu'elle connaisse peu d'estimations de nature empirique, qu'il s'agisse des vérifications « indirectes » s'appuyant sur les données locales ou d'analyse de processus migratoires (Kirat et Torre, 2007). Il en va ainsi du choix de

l'exit, qui dépend souvent d'une multiplicité de critères allant de la présence des équipements publics et de la disponibilité des biens privés à la qualité des services institutionnels comme le droit ou les procédures administratives, sans parler des choix environnementaux : le paysage, la nature, le climat... Une étude sur un cas américain (Cebula et Kafoglis, 1986) a révélé que le vote avec les pieds correspond à un faible taux d'imposition, une forte augmentation du revenu, une diversité des biens et services sur le marché et un climat plutôt ensoleillé, ce qui confirme le résultat de Oates (1969), qui a montré l'impact des impôts et taxes locaux sur le choix de résidence, au même titre que la recherche d'un air pur. Banzhaf et Walsh (2006) ont prolongé ce travail en intégrant les nuisances environnementales comme cause de délocalisation résidentielle, ouvrant ainsi des pistes en matière de justice environnementale (Newton, 1996), sans pour autant permettre de trancher sur l'impact définitif d'une décision publique ou privée : vote avec les pieds ou choix de supporter ces désagréments.

La prise de parole chez Hirschman

Initialement élaboré pour traiter des relations entre les entreprises et leurs clients, le modèle *Exit-Voice-Loyalty* de Hirschman (1970) prend en compte la possibilité de sortie du jeu d'un ou plusieurs acteurs, mais la confronte avec une possibilité supplémentaire, la prise de parole. Il peut ainsi être mobilisé comme un outil de compréhension des modes de gouvernance et de décision publique au niveau local, en particulier dans sa composante *Voice*.

À l'origine, Hirschman cherche à analyser les réactions des consommateurs face à une détérioration de qualité d'un produit quelconque et discute principalement deux solutions : *Exit*, ou abandon du produit, et *Voice*, ou prise de parole, pour signaler les mécontentements. De nombreuses approches soutiennent qu'un acteur rationnel abandonnera le produit de moindre qualité pour un autre de même utilité, offert sur le marché. Or Hirschman constate que ce principe ne s'applique pas toujours ; le client insatisfait d'un produit habituellement consommé peut chercher à faire remonter le mécontentement en vue d'une amélioration de la situation. Il remet donc en cause l'unicité de la solution *Exit* et montre que le *Voice* pourrait également se révéler applicable et profitable.

Un des points cruciaux du modèle de Hirschman est la reconnaissance de la dimension des expressions politiques dans le champ de l'économie. Il propose de compléter la défection par la parole et cite à ce propos Arrow : « *lorsque le marché ne parvient pas à ramener l'économie à son état optimal, la société prendra conscience, dans une certaine mesure du moins, de cet état de fait et des institutions sociales étrangères au marché surgiront en vue d'y remédier...* » (Hirschman, 1995).

L'introduction de la variable *Loyalty* marque le passage au tripode *Exit-Voice-Loyalty* (Daudé, 2007). Initialement synonyme d'attachement du consommateur à un bien ou une entreprise, elle est le plus souvent introduite

dans l'interprétation du modèle de Hirschman comme une option supplémentaire (Zuindeau, 2009). Trois solutions se présentent alors quand se produit ou se prépare une décision qui laisse insatisfaite une personne (ou un groupe d'acteurs) :

— les acteurs qui considèrent que la décision est non conforme à leurs intérêts peuvent décider de la stratégie d'*Exit*, qui consiste soit à quitter le territoire et se localiser dans une zone jugée plus favorable (*Exit* spatial, ou vote avec les pieds), soit à quitter son activité économique et à se reconvertir dans une activité compatible avec les nouvelles conditions (exit dans l'espace des ressources) ;

— la *Loyalty* consiste à adopter une attitude loyale à l'égard du processus en cours. Il s'agit de l'acceptation des décisions, par une participation aux dynamiques et aux projets mis en place, ainsi que par l'absence d'opposition publique. Une manière de faire est de préparer les élections suivantes, afin de présenter un programme concurrent et tenter de se faire élire ;

— la solution du *Voice* consiste à faire entendre sa voix et s'opposer ainsi aux projets, aux décisions ou aux actions en cours. C'est la voie de l'opposition ou du conflit qui est choisie.

Après Dowding *et al.*, (2000), on peut effectuer une distinction entre *Voice* individuel et collectif, ce dernier marquant un élargissement de l'espace de concernement ainsi que la mobilisation contre des projets de taille importante, ou qui impliquent une reconfiguration forte des modalités de gouvernance locale. Dans ce dernier cas, le processus de *Voice* est souvent dirigé vers les pouvoirs publics (Young, 1976), avec l'idée de remettre en question les décisions prises par les autorités et d'infléchir le processus de gouvernance. Le but est alors, soit d'arrêter des projets prévus ou déjà en cours, soit d'infléchir la décision et d'y incorporer une partie des arguments et des attentes des opposants, soit de modifier la composition des parties prenantes de la décision et d'y intégrer de nouveaux acteurs, justement ceux qui s'opposent au moyen du conflit. L'impact peut être considérable, l'ampleur du conflit et la mobilisation collective constituant des moyens importants de modification de la décision et de prise en compte de points de vue supplémentaires. Quels sont les degrés de *Voice* individuel et collectif (Barry, 1974) ? Hirschman ne donne pas de réponse mais note que si le *Voice* est plus coûteux, il permet de conserver la possibilité d'un *Exit* ultérieur (7).

Les nombreux tests du modèle *Exit-Voice-Loyalty* cherchent souvent en vain à déterminer la meilleure des solutions entre la prise de parole et la défection,

(7) « Faire défection, c'est perdre la possibilité de prendre parole, mais l'inverse n'est pas vrai » (Hirschman, 1995).

dans le domaine des relations salariales (Freeman & Medoff, 1984) (Miller et Mulvey 1991) ou de la consommation (Fornelle & Bookstein, 1982) par exemple. En matière de choix d'infrastructures, on retrouve la similitude entre la solution de défection et le vote avec les pieds, mais aussi la difficulté d'un Exit et la nécessité de construire des alliances pour mettre en place une construction des oppositions. Young (1976) a ainsi proposé un cadre d'analyse à deux dimensions ; horizontale, qui implique la possibilité de quitter le territoire ou de réagir devant une décision publique en matière d'infrastructures, et verticale, qui ouvre la possibilité de réaliser des arrangements avec différents services des pouvoirs publics, la décision de *Voice* ou d'*Exit* dépendant alors de l'interlocuteur. L'ensemble de ces hypothèses reste toutefois rarement vérifié, en raison de la faiblesse des données comparables entre les territoires (8).

2.2. L'introduction de la dimension conflictuelle dans la décision publique

Souvent présentés comme présentant un caractère bloquant, ou assimilés à des stratégies purement opportunistes et individualistes, les conflits jouent pourtant un rôle majeur tout au long de la prise de décision publique. Leur présence permanente et leur croissance sont attestées par un certain nombre de données statistiques (Charlier, 1999 ; Darly, 2009 ; Barre *et al.*, 2006), ainsi que par le sentiment diffus mais très répandu d'une difficulté majeure à la mise en place de projets, en particulier quand il s'agit de la décision publique (aéroports, installations de traitement des déchets, autoroutes...). Leur existence ne peut être réduite à un simple hasard, pas plus qu'elle n'a pu faire l'objet d'une éradication en dépit de l'édiction de nombreuses règles de médiation ou de procédures de concertation de type *conflict resolution* (Jeong, 1999), (Owen *et al.*, 2000).

La nécessité d'une prise en compte des dimensions conflictuelles dans les processus de gouvernance des territoires pose toutefois deux questions d'ordre analytique :

— la première est relative à la nature même des conflits et à la possibilité d'une prise en compte de la dimension conflictuelle dans le cadre d'une approche économique ;

— la seconde regarde le rôle joué par les conflits dans le processus de décision : sont-ils négatifs par essence ? Néfastes aux processus de développement et de décision ? Faut-il rechercher l'éradication, la résolution ? Les « piloter » ? Les laisser vivre ?

(8) Notons également des tests incorporant une 4^{ème} solution : l'ignorance (*Neglect*) (Farell, 1983) (Rusbult *et al.*, 1986).

Dépasser le douteux combat du Nimbyisme par une prise en compte des conflits d'usage dans l'analyse économique

Une vision répandue de l'approche conflictuelle consiste à considérer les conflits comme des phénomènes *Nimby*, fondés sur la défense de l'intérêt personnel et traduisant des comportements égoïstes et opportunistes, à rebours de l'intérêt général. Le *Nimby* se traduirait par des manifestations des populations locales s'opposant à l'installation d'infrastructures diverses (industrielles, de transport, de production d'énergie, de gestion des déchets...) et exprimant leur opposition de différentes manières, de façon à bloquer toute possibilité d'installations pourtant nécessaires à la vie de la communauté. Sont mises en évidence les idées d'égoïsme et d'opportunisme des acteurs, qui entrent dans cette dynamique sur la base : « faites des dégâts où vous voulez mais pas chez moi », renforçant l'hypothèse de *free riding* et le caractère moralement blâmable de tels comportements.

Pourtant, ces manifestations conflictuelles reposent souvent sur des bases bien réelles, qui ont peu à voir avec de simples comportements égoïstes (Hermansson, 2007 ; Torre *et al.*, 2006). Les installations proposées présentent parfois un caractère de risque ou de dangerosité, ou sont dérangeantes pour le cadre de vie quotidien : c'est le cas pour de nombreuses installations classées, en matière de production industrielle ou énergétique, par exemple, ou encore de bien des projets d'aménagement en matière de transport. Par ailleurs, le niveau de vie des populations concernées et les compensations attachées à l'installation des infrastructures jouent un rôle important. Ainsi, des populations pauvres vont demander moins de compensations ou présenter une valeur d'estimation plus faible que des populations plus riches, ce qui va inciter à une installation des infrastructures les plus risquées ou les plus dangereuses à proximité des catégories sociales ou des zones défavorisées, souvent plus promptes à l'acceptabilité sociale (Bell *et al.*, 2005). Le processus de minimisation des coûts sociaux conduit alors à retrouver les problématiques de justice environnementale et de ségrégation spatiale, en fonction des origines ou des identités des populations.

On notera également que les phénomènes repérés sous le terme de *Nimby* ne correspondent généralement pas à des comportements de *free riding*, car ils impliquent des groupes, qui s'agrègent et cherchent à défendre les intérêts des personnes situées à proximité du projet d'installation. Enfin, il paraît abusif de condamner ou de stigmatiser le fait que des agents économiques présentent des comportements stratégiques et cherchent à défendre leurs intérêts... alors que ces attitudes sont à la base même des analyses stratégiques des comportements des firmes ou des relations d'information et de concurrence imparfaite par exemple, rarement dénoncées pour leur caractère moralement blâmable. De ce point de vue, d'ailleurs, se pose la question du niveau d'information des populations face à certaines installations, en particulier quand elles présentent des risques ou des nuisances importantes.

Rappelons enfin que l'approche et l'appellation *Nimby* recèlent une dimension historique importante, dans un contexte nord-américain présentant trois caractéristiques fortes (Mormont, 1997) :

— un haut degré de protection des droits individuels et un fort développement de la responsabilité des promoteurs ;

— un faible poids de l'État, et notamment une absence de planification spatiale ;

— une faible confiance des citoyens vis-à-vis des opérateurs, privés et étatiques.

La transposition est donc délicate dans des contextes où les relations avec l'Administration et les procédures de décision publique présentent des caractéristiques très différentes. Certains travaux (Mormont, 1997 ; Lecourt et Faburel, 2005) montrent ainsi que les conflits d'aménagement, en particulier liés à la création d'infrastructures, concernent, en Europe, un processus de transformations des territoires et sont révélateurs de problèmes de séparation des espaces fonctionnels (la périurbanisation, le zonage...), et de distribution inégale des coûts et avantages entre zones et populations et de design des espaces et paysages.

Sans nier l'importance des intérêts privés dans certains conflits (Lecourt, 2003), il importe donc de dépasser l'approche de dénonciation du *Nimby* par une prise en compte plus raisonnée de la dimension conflictuelle, et donc d'établir une distinction nette entre conflits d'usage et *Nimby*, appellation dépréciative et qui laisse à penser que toute activité conflictuelle possède une origine de nature égoïste. Bien que souvent stratégiques, tous les conflits ne sont pas des manifestations d'opportunisme dépourvues de logique sociale, et toutes les oppositions locales ne visent pas à défendre un intérêt personnel, ignorant le collectif.

Des travaux appliqués indiquent des pistes de réflexion pour l'intégration de la dimension conflictuelle. Certains auteurs ont ainsi montré que les oppositions à la création des sites de production d'énergie renouvelable sont fortement liées aux caractéristiques du territoire et à la valeur monétaire des sols (Van den Horst, 2007), ou recensé l'ensemble des raisons avancées par les populations pour refuser un projet public, qui renvoient aux difficultés de l'acceptabilité (Wüstenhagen *et al.*, 2007) ou à la perception d'une injustice (Gross, 2007). Une autre preuve du caractère fondé des oppositions réside dans le chiffrage des dépréciations et des impacts engendrés par certains projets, souvent en termes de valeur des biens immobiliers, supposée représentative d'une perte de bien-être. Des études ont ainsi mesuré l'impact de la construction des grands aéroports d'Amérique du Nord et d'Orly (Nelson, 2004), (Faburel et Marleyre, 2007), ou des infrastructures de traitement des déchets (Boyle et Kiel, 2001), sur les valeurs immobilières. Letombe et

Zuindeau (2005) estiment l'impact de la pollution de l'usine Métaleurop à Lille à une baisse de valeur de 29 % des biens immobiliers de la zone, tandis que Gravel et Trannoy (2003) ont mis en question les fondements du calcul économique public en travaillant sur l'impact de l'autoroute francilienne sur les maisons du val d'Oise. Leur étude des prix immobilier sur la période 1985-1993 montre que les maisons au voisinage de la route ont souffert d'une perte de valeur excessive.

Le dépassement de l'approche Nimby est donc ainsi possible, qui ouvre la voie à l'intégration des conflits d'usage dans le cadre de l'analyse économique. Les conflits sont justiciables d'une analyse économique, et tout particulièrement d'une intégration dans l'approche économique de la décision publique et d'une étude 1) de leurs caractéristiques principales, 2) de leur impact sur le processus de décision. Des précédents existent, qui offrent autant de pistes de recherche, avec les travaux menés en théorie des jeux (Schelling, 1960), dans le domaine de l'équilibre général (Hirshleifer, 2001), ou encore sur les problématiques de conflits armés (Esteban et Ray, 1999). Reste à établir cette approche dans le cadre des conflits d'usage de l'espace et de leur relation avec le processus de décision publique.

Vers une intégration des conflits d'usage dans l'analyse des processus d'aménagement

Un retour vers les solutions offertes par Hirschman (1995) révèle les potentialités offertes par la prise de parole (*Voice*) en matière d'analyse de la conflictualité. Ce comportement correspond en effet à l'opposition à une action privée ou à une décision des pouvoirs publics, et peut prendre la forme d'un recours en justice, de violences ou de voies de fait, ou encore d'une expression publique, politique ou médiatique. L'acteur concerné par ce choix refuse de partir et conteste à la décision qui lui est imposée en recourant à des voies autres que celles du vote.

Cette expression des oppositions correspond bien à l'expression de tout ou partie des conflits d'usage. En effet :

- elle permet de dépasser l'alternative entre coopération (*Loyalty*) et résignation (*Exit*) ;
- elle marque l'entrée des agents dans une forme d'opposition qui ne doit rien au jeu de la concurrence ;
- elle permet au requérant de rester présent dans le lieu du différend sans renoncer à la défense de ses préférences, et préserve l'avenir en lui donnant la possibilité d'y exercer une action dans le futur ;
- elle présente l'avantage de révéler un problème et de lui donner une expression publique, expression d'une préférence, ne serait-ce qu'*a contrario*.

De plus, il peut s'avérer intéressant de pouvoir arbitrer entre les solutions du conflit et du vote avec les pieds, la prise de parole pouvant parfois se révéler une solution moins coûteuse, alors qu'elle assure une meilleure emprise locale. S'ouvre ainsi une voie d'analyse des conflits liés à l'espace.

Certains travaux appliqués récents traquent les conflits d'usage de l'espace et les mettent en relation avec les processus décisionnels. Différents auteurs ont ainsi montré que les conflits renvoient souvent à la confrontation de préférences divergentes à propos de l'allocation (formulée *ex ante* par la décision publique) des ressources territoriales (Kirat et Melot, 2005) ou qu'ils peuvent infléchir les jeux d'acteurs locaux dans les réseaux sociaux et créer des espaces de dialogue entre parties opposées (Cadoret, 2006). Ces conflits possèdent un caractère innovant (Torre *et al.*, 2006) ; ils sont partie intégrante d'un processus dynamique susceptible de faire « bouger » le territoire et prennent naissance au moment du projet d'infrastructure. Ils s'avèrent liés aux innovations en matière d'aménagement et apportent à leur tour des changements dans les règles et les modes de régulations. On peut y ajouter que les conflits servent également comme système de signalisation, au sens de Schelling (1960). Menaces crédibles, ils permettent d'éclaircir le positionnement de chaque joueur et donc de fournir des informations aux autres acteurs et en particulier aux opposants. Le jeu évolue ainsi vers de nouvelles sorties, compromis ou nouveaux conflits.

On constate ainsi que le conflit participe de la construction des dynamiques locales (Melé *et al.*, 2003) et qu'il est la conséquence des changements quant aux modes de gouvernance des territoires et aux désaccords qu'ils suscitent. Ces changements peuvent provenir d'une modification de nature géographique (par exemple dans le mode d'occupation des sols ou les zonages), socio-économique (un changement de structure de la population due à l'arrivée de nouveaux résidents), voire institutionnelle (une modification des règles des plans locaux d'urbanisme) (Mormont, 2006 ; Beuret et Cadoret, 2008). Susceptible de produire de nouvelles normes, de nouveaux périmètres et de nouveaux modes de coopération entre acteurs, le conflit incarne ainsi une façon de produire de nouveaux territoires (Pelletier *et al.*, 2007). Par ailleurs, les oppositions marquent de nouvelles étapes de création de projets et de résistances, caractéristiques des dynamiques de développement territorial.

En dépit de la diversité de leurs objets d'étude ces travaux partagent un point commun : ils considèrent que les conflits ne marquent pas un échec ou une rupture du processus de coopération, mais qu'ils sont plutôt l'expression d'une conciliation en marche entre la décision publique et ses opposants, et donc qu'il est illusoire de chercher à les éliminer. Les auteurs envisagent les conflits comme partie intégrante des essais et erreurs constitutifs de la dynamique de construction des territoires. Encore timidement validée d'un point de vue empirique (9), cette thèse vient appuyer la vision selon laquelle le conflit prend

(9) DARLY et TORRE (2008) démontrent par exemple le lien positif entre les conflits et la mise en œuvre des programmes agri-urbains (projets territoriaux) en Île-de-France.

effet de manière parallèle à la décision publique, et joue *in fine* un rôle actif dans la procédure décisionnelle.

On notera que cette démarche peut tout à fait s'articuler avec la vision d'une base informationnelle défendue par Sen (1977, 1979), ainsi qu'avec sa conception de la possibilité de comparer les positions sociales des individus concernés par le projet, par voie de confrontation, puis de discussion. En effet, les individus expriment, révèlent et comparent leurs préférences par l'intermédiaire des conflits. Cette objectivation conduit à faire entrer un certain nombre de valeurs nouvelles dans les bases informationnelles. La sortie du conflit se fera par une négociation ayant pour but de reformuler des préférences non marchandes auprès des intéressés, rendant ainsi possible la comparaison interpersonnelle de leurs utilités et la mise en place de politiques publiques plus largement discutées, voire acceptables. Ainsi dans le cas où les acteurs locaux font l'objet d'une contrainte de cohabitation, on peut considérer qu'ils seront conduits à construire ensemble une base d'information, ou à réviser la précédente base, à partir de laquelle ils seraient en mesure de mettre en œuvre des processus de négociations plus justes ou socialement davantage acceptables.

Conflits et modes de décision publique

Les conflits d'usage en général, et les conflits d'infrastructure en particulier, reflètent les changements dans le mode de décision publique et les résistances qu'ils suscitent, sans que l'on puisse nécessairement inférer du bien fondé de la prise de parole. Un changement, une nouveauté dans la décision publique, impliquent des résistances, car il ne peut y avoir d'unanimité dans l'acceptation en raison de la diversité des composantes de l'opinion publique. Ils vont donc provoquer l'opposition d'une partie de la population. Inévitables car ils témoignent des frictions qu'engendre le processus de changement (Jannelle et Millwald, 1976), les conflits en sont également partie intégrante. Ils s'expriment au niveau individuel ou le plus souvent collectif comme en témoigne la montée des associations de riverains ou de défense de l'environnement (Lascoumes, 1994), ainsi que des combats qu'elles conduisent.

Fondé sur des contraintes techniques et hypothétiques, le calcul économique public ne peut intégrer les oppositions, qui se font jour sur des questions telles que la santé publique, les risques environnementaux, la dégradation du cadre de vie ou des paysages... La multiplication des conflits reflète l'avancée vers une société qui tente de prendre davantage en considération la diversité des oppositions, dans une approche plus démocratique. Il s'agit d'une société dans laquelle l'intérêt général ne serait plus celui traditionnellement présenté dans le calcul économique public : c'est-à-dire la valeur que défend un décideur public impartial, bienveillant et omniprésent. Cette approche met en doute le concept d'intérêt général considéré comme une valeur *ex ante*, qui intervient avant tout dans chaque prise de décision. Au contraire, elle suggère que l'intérêt général pourrait constituer un résultat *ex post*, un produit construit issu d'un processus négocié, qui varie en fonction de chaque contexte territorial

(Lascoumes et Lebourhis, 1998). Le rôle des conflits, comme fondement d'un processus d'essais et d'erreurs, devient ici important et parfois central, car il constitue la variable permettant de remettre de l'information et de la nouveauté dans un système qui pourrait rester figé et donc inapproprié.

La prise en compte des acteurs et de leurs oppositions de nature diverse dans un projet d'infrastructure est légitimement fondée, et reflète l'avis de la composante sociale de la décision publique. Les adversaires d'un projet s'opposent à ce dernier, ou dénoncent l'oubli de leur association au moment de son élaboration ; ce faisant, ils réintègrent leurs intérêts et leurs visions du développement dans le processus de décision publique, en le forçant à se réformer ou à prendre de nouvelles directions si l'opposition est trop forte.

On peut en déduire un certain nombre d'éléments relatifs à la place et au rôle joué par les conflits dans le processus de décision.

i) *Les conflits sont des révélateurs des mutations et des changements qui se produisent dans les territoires* ; ce sont des signaux des évolutions sociales, techniques et économiques, de la nouveauté et des innovations. Ils témoignent des oppositions que suscitent ces dernières, des discussions autour de leur mise en œuvre, de leur (non) acceptabilité éventuelle, ainsi que de la mise en place des procédures de gouvernance et de leur transformation sous l'influence de ces dynamiques de changement. Tout changement provoque des oppositions ou des résistances, plus ou moins fondées ou pertinentes. Pendant ces phases de conflit se jouent des recompositions sociales ou de groupes d'intérêts, et des changements de nature technique ou juridique. Après le conflit restent les nouveaux accords au niveau local, les nouveaux modes de gouvernance, les nouvelles configurations des tours de tables, ainsi que les actes techniques (changements de tracés, aménagements divers, modifications des plans d'occupation des sols ...), qui résultent des négociations précédentes. Les conflits sont ainsi à la fois issus et à l'origine des évolutions territoriales.

ii) *Les conflits sont des plates-formes de prise de parole* pour des catégories d'acteurs négligées par les structures de gouvernance ou dans les arbitrages rendus. Quand une partie de la population juge une décision ou une action contraire à ses attentes, à ses intérêts ou à ses projets, elle peut choisir la prise de parole (*Voice*), qui consiste à s'opposer, de manière légale ou illégale, à la décision prise et à la contester en prenant la parole. C'est la voie du conflit. L'engagement dans le conflit, qui se traduit par des actes conflictuels tels que le recours aux tribunaux, la médiatisation, la publicisation ou la violence, manifeste le désaccord avec des projets ou des actions en cours ou en projet. Il ne conduit pour autant pas à une rupture du dialogue avec les parties adverses.

iii) *Les conflits d'usage de l'espace sont des ferments du lien social*. Ils solidarisent les acteurs locaux et contribuent à la constitution de réseaux d'acteurs autour de questions ou d'intérêts communs. Ils présentent la caractéristique de

maintenir une communication entre les usagers qui s'opposent et, sauf cas extrêmes, préservent l'avenir et la vie en communauté. Enfin, ils constituent un rempart contre l'atonie sociale et préservent, par leur expression, du danger d'explosions plus profondes ou de fuite vers des territoires jugés plus accueillants.

iv) *Les conflits s'articulent au processus de décision publique, dans un processus d'essais et d'erreurs.* On retrouve l'idée de Sen de correction des défauts de la démocratie et de la prise de décision imparfaite par des réactions de la population et l'intégration de nouvelles dimensions dans les bases informationnelles. Les actes conflictuels donnent ainsi naissance à un processus d'apprentissage territorial, dans lequel se joue un double mouvement : pendant les conflits les agents apprennent les uns des autres, et chaque conflit révèle la justesse ou les limites de la décision publique à laquelle il offre une arène de réaction. Après chaque conflit on peut rectifier le tir, et ce processus d'essais et d'erreurs construit ainsi les sentiers de développement, en particulier en validant ou en refusant la mise en place de nouvelles infrastructures.

CONCLUSION

L'objet de cet article est de lancer des pistes pour l'intégration de la dimension conflictuelle dans le processus de décision publique, en particulier en matière de projets de production industrielle ou d'activités liées. En effet, ce dernier doit faire face, depuis quelques années, à deux grands problèmes : 1) les méthodes de calcul économique et les analyses du choix public peinent à intégrer les dimensions sociales et politiques dans les procédures de choix et se révèlent impuissantes à dessiner un cadre cohérent de prise de décision, conforme aux attentes du public ; 2) les conflits d'usage de l'espace se multiplient et marquent la difficulté croissante à mettre en œuvre de nouveaux projets, en particulier en matière d'infrastructures.

Il en résulte une difficulté croissante à la construction de nouvelles infrastructures de production industrielle (usines potentiellement polluantes ou facteurs de risques, voire esthétiquement inappropriées) ou facilitant ces dernières, comme les infrastructures de transport, de production d'énergie ou de traitement des déchets par exemple. La multiplication des conflits d'usage, qui marque ces processus, pose la question de la dimension industrielle du développement et de son acceptation par les populations des pays développés. Ces conflits sont-ils bloquants ? Quel est leur degré de légitimité ? Peuvent-ils jouer un rôle dans le processus de décision ou constituent-ils un obstacle à un développement industriel ?

Le texte qui précède défend l'idée que l'incorporation de la dimension conflictuelle dans le processus de décision publique doit permettre de trouver des solutions au problème de définition d'une méthode d'analyse et d'élaboration de compromis constructifs, dans le but de construire des projets parta-

gés et d'élaborer des dynamiques de développement économique. La conflictualité y est considérée comme l'expression de désaccords et d'oppositions souvent légitimes, qui se marquent en réaction à des nouveautés et des innovations et dessinent un processus d'essais et d'erreurs dans la construction des territoires et les dynamiques de développement territorial. Les conflits contribuent à redessiner les préférences et les points de vue des acteurs, à apporter de nouvelles informations dans un système qui pourrait rester figé et à élaborer une pragmatique de l'intérêt général dans le cours de l'action. Ils constituent autant de tests sur la qualité et à la recevabilité des choix de la décision publique, qui reçoivent ainsi une validation ou un refus de nature sociale et politique en grande nature ; ce faisant, ils contribuent à la construction d'une doctrine de l'action publique se dessinant chemin faisant. Leur appréhension est sans doute cruciale pour tracer les lignes des futurs processus de développement industriel, en accord avec les souhaits ou les peurs ressenties par les populations locales.

BIBLIOGRAPHIE

- ACEMOGLU D. (2003), « Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics », *Journal of Comparative Economics*, vol. 31, Issue 4, pp. 620-652.
- ARROW K. (1951), *Social choice and individual values*. New York, Wiley & Sons, Inc.
- ARROW K. (1963), *Choix collectif et préférence individuelle*. Calmann-Lévy, 234 p.
- ARROW K., SOLOW R., PORTNEY P., LEAMER E., RADNER R., et SCHUMAN H. (1993), « Report of the NOAA panel on contingent valuation », *Technical Report*, vol. 58, pp. 1601-1614.
- BANZHAF S.-H. et WALSH R.-P. (2006), « Do people vote with their feet – an empirical test of environmental gentrification », *NBER working paper. NBER summer institute*, 38 p.
- BARRE M.-D., de CAVARLAY B.-A. et ZIMOLAG M. (2006), « Dynamique du contentieux administratif. Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs », Centre d'Études Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales – CESDIP, 152 p.
- BARRY B. (1974), « Exit, Voice and Loyalty », *British Journal of Political Science*, vol. 4, pp. 79-107.
- BELL D., GRAY T., HAGGETT C. (2005), « The “social gap” in wind farm siting decisions: explanations and policy responses », *Environmental Politics*, 14 (4), pp. 460-477.
- BERNARD A. (2004), « Repenser le calcul économique public », communication pour les Journées de l'Association Française de Sciences Économiques, 18-20 mai, 21 p.
- BEURET J.-E. et CADORET A. (2008), « Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique », *XLV^{ème} colloque de l'ASRDLF*. Rimouski, Canada, 25-27 août.
- BLACK D. (1948), « On the Rationale of Group Decision-making », *Journal of Political Economy*, vol. 56, pp. 23-34.
- BLATRIX C. (1997), « Faut-il un public à l'enquête publique? Les paradoxes d'une procédure de démocratie participative », *Techniques, Territoires et Sociétés*, n° 34, pp. 101-110.
- BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M., HERIAD-DUBREUIL B., LEFEBVRE R., REVEL M. (2007), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 416 p.
- BLONDIAUX L. et SINTOMER Y. (2002), « Démocratie et délibération », numéro spécial de la *Revue Politix*, vol. 15, n° 57.
- BOITEUX M. (2001), *Transports : choix des investissements et coûts des nuisances*, rapport du Commissariat général du Plan : La Documentation française, 328 p.
- BONNIEUX F. (1998), « Principes, mise en œuvre et limites de la méthode d'évaluation contingente », *Économie publique*, vol. 1, pp. 47-85.
- BOYLE M.-A. et KIEL K. (2001), « A survey of house price hedonic studies of the impact of environmental externalities », *Journal of Real Estate Literature*, vol. 9, n° 2, pp. 117-144.
- BUCHANAN J.-M. (1965), « An economic theory of club », *Economica*, vol. 32, n° 125, 14 p.
- BUCHANAN J.-M. et TULLOCK G. (1962), *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*. Ed. Ann Arbor Paperbacks, University of Michigan Press. 361 p.
- CADORET A. (2006), *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeu d'une gestion intégrée – Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*, thèse de doctorat en Géographie, université de Montpellier III, 586 p.
- Cahiers de l'évaluation Mission de l'évaluation des politiques publiques (2008), dossier : *Calculer pour décider I&2*, secrétariat d'État chargé de la Prospective, de l'Évaluation des politiques publiques et du Développement de l'Économie numérique, 36 p.
- CARRERE G. (2001), *Transports, destination 2002. Recommandation pour l'action*, rapport au ministre de l'Équipement du Logement et des Transports, Paris, 21 juillet, 118 p.
- CEBULA R.-J. et KAFGLIS M.-Z. (1986), « A note on the Tiebout-Tullock hypothesis. The period 1975-1980 », *Public Choice*, vol. 48, pp. 65-69.
- CHARLIER B. (1999), *La défense de l'environnement – Entre espace et territoire*, thèse de doctorat en Géographie, université de Pau et des pays d'Adour.
- CLARKE E. (1971), « Multipart Pricing of Public Goods » *Public Choice*, vol. 11, pp. 17-73
- COASE R. (1960), « The problem of social cost », *Journal of Law and Economics*, vol. 3, n° 1, pp. 1-44.
- CROZET Y. (1991), *Analyse économique de l'État*. Éd. Armand Colin, 192 p.

- CROZET Y. (2004), « Calcul économique et démocratie: des certitudes technocratiques au tâtonnement politique », *Cahier d'Économie Politique*, 2, n° 47, pp. 155-172.
- CROZET Y. (2006), « Calcul économique et décision publique », *Infrastructures & Mobilité*, vol. 59, pp. 1-7.
- DARLY S. (2009), *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains. Antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité. Analyse du cas de l'Île de France*, thèse de doctorat en Géographie, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 480.
- DAUDE O. (2007), « Exit, Voice and Loyalty » in *Regards croisés sur l'économie*, Paris La Découverte, pp. 244-245.
- DENTE B., FARERI P. et LIGTERINGEN J. (1998), *The Waste and the Backyard, the creation of waste facilities: success stories in six European countries*. Kluwer Academic Publishers, 223 p.
- DOWDING K., JOHN P., MERGOUPIS T. et VUGT M.-V. (2000), « Exit, Voice, Loyalty: analytic and empirical developments », *European Journal of Political Research*, vol. 37, pp. 469-495.
- DOWN A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*. Ed. New York Harper
- ESTEBAN J. et RAY D. (1999), « Conflict and Distribution », *Journal of Economic Theory* 87, pp. 379-415.
- FABUREL G. et MALEYRE I. (2007), « Le bruit des avions comme facteur de dépréciations immobilières, de polarisation sociale et d'inégalités environnementales – Le cas d'Orly », *Développement Durable et Territoire*, dossier 9: « Inégalités écologiques, inégalités sociales ».
- FARELL D. (1983), « Exit, Voice, Loyalty and Neglect as responses to job dissatisfaction, a multidimensional scaling study », *Academy of Management Journal*, vol. 31, pp. 57-74.
- FARVAQUE N. (2003), « Conventions et institutions d'évaluation dans l'approche par les capacités de Sen: des repères pour l'action publique », *colloque « Convention et institutions. Approfondissements théoriques et contribution au débat politique »*. La Défense – Paris, 12-13 décembre.
- FLAICHAIRE E. et HOLLARD G. (2006), « Une approche comportementale de l'évaluation contingente », *Revue Économique*, vol. 57, pp. 315-330.
- FLEURBAEY M. (2000), « Choix social: une difficulté et de multiples possibilités », *Revue économique*, vol. 51, n° 5, pp. 1215-1232.
- FORNELL C. et BOOKSTEIN F. (1982), « Two Structural Equation Models: LISREL and PLS Applied to Consumer Exit-Voice Theory », *Journal of Marketing Research*, vol. 19, n° 4, pp. 440-445.
- FOURNIAU J.-M. (1994), « Rendre la décision plus transparente. Évolution des pratiques françaises de conduite de grands projets d'infrastructure de transport », *Flux*, n° 18, pp. 33-46.
- FOURNIAU J.-M. (1997), « Figures de la concertation à la française », in Garipey et Marie, *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, L'Harmattan, Paris et Montréal, pp. 371-401.
- FREEMAN R.-B. et MEDOFF J.-L. (1984), *What do unions do ?* New York, Basic books.
- GRAVEL N. et TRANNOY A. (2003), « Faut-il continuer à construire des autoroutes autour des grandes villes ? Le cas de la francilienne Nord », in Pumain D. et Mattéi (eds), *Données urbaines 4*, Anthropos, Paris.
- GROSS C. (2007), « Community perspectives of wind energy in Australia: the application of a justice and community fairness framework to increase social acceptance », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 2727-2736.
- GROVES T. et LOEB M. (1975), « Incentives and public inputs », *Journal of Public Economics*, pp. 211-226.
- GUESNERIE R. (2006), « De l'utilité du calcul économique public », *Économie et Prévision*, vol. 4-5, n° 175, 14 p.
- HERMANSSON H. (2007), « The Ethics of NIMBY Conflicts », *Ethic Theory Moral Prac*, vol. 10, pp. 23-34.
- HIRSHLEIFER J. (2001), *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- HIRSCHMAN A.-O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty – Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 176 p.
- HIRSCHMAN A.-O. (1995), *Défection et Prise de Parole*, Paris, Fayard, 212 p.

- VAN DEN HORST D. (2007), « NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy sitting controversies », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 2705-2714.
- JANNELLE D. et MILLWALD H.-A. (1976), « Locational conflict patterns and urban ecological structure », *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, vol. 62, n° 2, pp. 102-113.
- JEANNEAUX P. (2006), *Les conflits d'usage dans les zones périurbaines et rurales françaises – Une approche par l'analyse économique de la décision publique*, thèse de doctorat en Sciences économiques, université de Bourgogne, Dijon, 240 p.
- JEONG H.-W. (1999), « Conflict management and resolution », in Kurtz L. (éd.), *Encyclopaedia of Violence, Peace and Conflict*, Academic Press, vol. 1, pp. 389-400.
- JOERIN F., DESTHIEUX G., BEUZE S.-B. et NEMBRINI A. (2008), « Participatory diagnosis in urban planning: proposal for a learning process based on geographical information », *Journal of Environmental Management* (doi:10.1016/j.jenvman.2007.08.024). Article en ligne.
- JOERIN F., NEMBRINI A., REY M.-C. et DESTHIEUX G. (2001), « Information et participation pour l'aménagement du territoire. Potentiels des instruments d'aide à la décision », *Revue internationale de géomatique*, vol. 11, n° 3-4, pp. 309-332.
- KIRAT T. et MELOT R. (2005), « Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux », *Développement Durable et Territoire* (<http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>), en ligne: 10 mai.
- KIRAT T. et LEVRATTO N. (2008), « Tous égaux face aux nuisances des infrastructures de transport? Le calcul économique et le droit administratif au défi de l'équité », *Géographie, Économie, Société*, vol. 10, pp. 349-364.
- KIRAT T. et TORRE A. (2007), « Quelques points de repères pour évaluer l'analyse des conflits dans les théories économiques, avec une emphase particulière sur la question spatiale », *Géographie, Économie, Société*, vol. 9, n° 2, pp. 215-240.
- KOLM S.-C. (1995), « Sens ou non-sens du calcul économique public: le principe de compensation », *Entreprise éthique*, vol. 2, pp. 85-93.
- LASCOUMES P. (1994), *Éco-pouvoir, environnements et politiques*, Paris, La Découverte, 320 p.
- LASCOUMES P. et LEBOURHIS J.-P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, vol. 11, n° 42 pp. 37-66.
- LAURANS Y., DUBIEN I. et MERMET L. (2001), « L'implantation des incinérateurs d'ordures ménagères: dimensions négociées d'un processus de décision complexe », *Annales des Mines*, pp. 24-38.
- LEBEGUE D. (2005), *Le prix du temps et la décision publique*, rapport du groupe d'expert Commissariat général du Plan, La Documentation française, 96 p.
- LECAT G. (2006), *Analyse économique de la planification urbaine*, thèse de doctorat en Sciences économiques, université de Bourgogne, Dijon, 435 p.
- LECOURT A. (2003), *Les conflits d'aménagement – Analyse théorique et pratique à partir du cas de Breton*, thèse de doctorat en Géographie, université de Rennes II.
- LECOURT A. et FABUREL G. (2008), « Comprendre la place des territoires et de leurs vécus dans les conflits d'aménagement. Proposition d'un modèle d'analyse pour les grands équipements », in Kirat Th. et Torre A. (eds), *Territoires de Conflits – Analyse des mutations de l'espace*, L'Harmattan, Paris, pp. 21-47.
- LENGAIGNE B. et POSTEL N. (2004), « Arrow et l'impossibilité: une démonstration par l'absurde », *Revue du MAUSS*, vol. 2, n° 24.
- LETOMBE G. et ZUINDEAU B. (2005), « Impact d'un établissement industriel polluant sur les valeurs immobilières de proximité: le cas de Metal Europe-Nord », *Économie appliquée*, tome LVIII, n° 4, pp. 161-191.
- MAURICE J. et CROZET Y. (2007), *Le calcul économique dans le processus de choix collectif des investissements de transport*. Economica, 454 p.
- MELE P., LARRUE C. et ROSEMBERG M. (2003), *Conflits et Territoires*, Tours, PUF, 224 p.
- MERIAUX A., KAST R. et LAPIED A. (2002), « Prévoir l'impact d'un projet d'équipement », *Économie publique*, vol. 1, n° 10, pp. 39-49.

- MILLER P. et MULVEY C. (1991), « Australian evidence on the Exit/Voice model of the labor market », *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 45, pp. 44-57.
- MONJARDET B. (2003), « Annexe bibliographique sur la théorie du choix social », *Mathématiques et sciences humaines*, n° 163, 7 p. (<http://msh.revues.org/document2922.html>), mis en ligne le 10 février.
- MORMONT M. (1997), « Vivre avec les conflits d'implantation », *Environnement et Société*, n° 18, pp. 21-33.
- MORMONT M. (2006), « Conflit et Territorialisation », *Géographie, Économie, Société*, vol. 8, n° 3, pp. 299-318.
- NELSON J.-P. (2004), « Meta-Analysis of Airport Noise and Hedonic Property Values : problems and prospects », *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 38, n° 1, pp. 1-27.
- NEWTON D. (1996), *Environmental Justice : A reference handbook*. Santa Barbara, ABC-CLIO.
- OATES W. (1969), « The effects of property taxes and local public spending on property values », *The Journal of Political Economy*, vol. 77, n° 6, pp. 957-971.
- OWEN L., HOWARD W., WALDRON M. (2000), « Conflicts over farming practices in Canada : the role of interactive conflict resolution approaches », *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 475-483.
- PELLETIER M., JOERIN F. et VILLENEUVE P. (2007), « La décision territoriale en conflit. Ville de Québec, 1989 à 2000. Essai de modélisation spatiale », *Environnement Urbain-Urban Environment*, vol. 7, pp. 77-95.
- PHAM H.-V., KIRAT T. et TORRE A. (2010), « Les conflits d'infrastructures en Île-de-France – Un cas topique des facteurs de tensions dans les territoires ruraux et périurbains », *Économie rurale*, à paraître.
- PIKETTY T. (1995), « Social Mobility and Redistributive Politics », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n° 3, pp. 551-584.
- PRICE C. (2000), « Valuation of unpriced products : contingent valuation, cost-benefit analysis and participatory democracy », *Land Use Policy*, vol. 17, pp. 187-196.
- RAUX C., SUCHE S. et VASKOVA L. (2007), « Les figures de l'acceptabilité », in *Le calcul économique public*, Economica, pp. 432-454.
- RAWLS J. (1971), *Théorie de la justice*, Éditions Le Point (traduction de l'anglais), 2009, 666 p.
- RUSBULT C., JOHNSON D.-J. et MORROW G.-D. (1986), « Determinants and consequence of exit, voice, loyalty and neglect : responses to dissatisfaction in adult romantic involvements », *Human relations*, vol. 30, pp. 45-63.
- SAMUELSON P. (1954), « The pure theory of Public Expenditure », *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, pp. 387-389.
- SCHELLING T. (1960), *The strategy of conflict*, Harvard University Press, 2005, 328 p.
- SEN A.-K. (1977), « On weights and measures », *Econometrica*, vol. 45, pp. 1539-72.
- SEN A.-K. (1979), « Personal utilities and public judgement : or what's wrong with welfare economics », *The economic journal*, vol. 89, n° 135, pp. 537-558.
- SEN A.-K. (1998), « Nobel lecture », *Economic Sciences*, pp. 178-215.
- SEN A.-K. (2003), *Éthique et Économie*, Presses universitaires de France, traduit de l'anglais, 364 p.
- TIDEMAN N. et TULLOCK G. (1976), « A new and superior process for making social choices », *The Journal of Political Economy*, vol. 84, n° 6, pp. 1145-1159.
- TIEBOUT C. (1956), « A pure theory of local expenditure », *The Journal of Political Economy*, vol. 64, pp. 416-424.
- TORRE A. (2002), « Les AOC sont-elles des clubs ? Réflexions sur les conditions de l'action collective localisée, entre coopération et règles formelles », *Revue d'Économie industrielle*, vol. 3, n° 100, pp. 39-62.
- TORRE A., AZNAR O., BONIN M., CARON A., CHIA E., GALMAN M., LEFRANC C., MELOT R., GUERIN M., JEANNEAUX P., KIRAT T., PAOLI J.-C., SALAZAR M.-I. et THINON P. (2006), « Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises », *Revue d'Économie rurale et urbaine*, vol. 3, pp. 411-450.

- TORRE A. et CARON A. (2005), « Réflexion sur les dimensions négatives de la proximité – Le cas des conflits d’usage et de voisinage », *Économie et Institutions*, vol. 6 & 7, pp. 183-220.
- THISSE J.-F. (2007), « Équité, efficacité et acceptabilité dans la localisation des équipements collectifs », in *Le calcul économique dans le processus de choix collectif des investissements de transport*, chapitre 12, Maurice J. et Crozet Y., pp. 361-401.
- VAN DER HORST D. (2007), « NIMBY or not? Exploring the relevance of location and the politics of voiced opinions in renewable energy siting controversies », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 2705-2714.
- WALLISER B. (1990), *Le calcul économique*, La Découverte. 124 p.
- WOLFELSPERGER A. (1995), *Économie publique*, Presses universitaires de France. 490 p.
- WOLSINK M. (1994), « Entanglement of interests and motives – Assumptions behind the nimby-theory on facility siting », *Urban studies*, vol. 31, n° 6, pp. 851-866.
- WÜSTENHAGEN R., WOLSINK M. et BÜRER M.-J. (2007), « Social acceptance of renewable energy innovation: an introduction to the concept », *Energy Policy*, vol. 35, pp. 2683-2691.
- YOUNG D.-R. (1976), « Consolidation or diversity: choices in the structure of urban governance », *The American Economic Review*, vol. 66, n° 2, pp. 378-385.
- ZAJAC E. (1995), *Political economy of fairness*, Cambridge, Mass, The MIT Press. 325 p.
- ZUINDEAU B. (2009), « Responding to environmental risks: What can Albert Hirschman contribute? », *Ecological Economics*, vol. 69, n° 1, pp. 155-165.