Les conflits d'aménagement, de l'utilité sociale à l'équité locale : le calcul économique et les dispositifs juridiques au défi de l'équité dans les nuisances des infrastructures.

Thierry Kirat
IRIS-CREDEP
Université de Paris-Dauphine
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny
F.75775 Paris cedex 16
e.mail : thierry.kirat@dauphine.fr

Nadine Levratto
IDHE, UMR 8533 CNRS École Normale Supérieure de Cachan
Bâtiment Laplace
61, avenue du Président Wilson
F.94235 Cachan Cedex
e-mail : levratto@idhe.ens-cachan.fr

Communication aux Journées d'étude "Conflits d'usage et de voisinage"

Paris, 11-12 octobre 2004

Les conflits observés autour des projets d'extension d'aéroports (Orly, Charles-de-Gaulle ou Lyon-Saint Exupéry), les polémiques nées à l'occasion de la définition des tracés de voies du TGV Méditerranée et du projet de TGV Lyon-Turin ou, encore, les difficultés rencontrées lors de la mise en place d'autoroutes (l'A400 entre Annemasse et Thonon, l'A8bis dans le Sud-Est, l'A51 entre Grenoble et Sisteron…) ou de boulevards urbains (Nîmes, Lille…) soulèvent la question de la place de l'opinion publique et du mode de coordination des acteurs dans le processus de décision. Il semble en effet que les citoyens émettent des interrogations croissantes sur le fonctionnement des institutions représentatives traditionnelles réputées peu aptes à répondre à toutes les attentes du public et contestée parce qu'elles sont supposées manquer de structures susceptibles de prendre en compte les nouvelles exigences environnementales de la population. La multiplication des conflits sur les grandes infrastructures de transport traduit une autre évolution de l'opinion, vis-à-vis de l'invocation de la compétence technique. Une partie de la population, particulièrement dans les zones directement concernées, exprime un mécontentement marqué de se voir imposer des décisions par la puissance publique, lorsque les argumentaires appuyant ces décisions sont déclarés insuffisants.. Le fait nouveau des années 1990 est ainsi qu'une part croissante de la population «demande des comptes» aux élus et à l'administration, cette défiance d'une partie du public à l'égard de l'autorité publique s'exprimant entre autre dans les cours de justice et tribunaux administratifs.

La convergence de ces deux tendances – doute sur la capacité des institutions à prendre en compte les intérêts des populations et contestation ouverte des choix opérés - aboutit au niveau local à un renforcement des oppositions en nombre et en argumentaire. Cette nouvelle situation nous conduit à nous interroger sur la nature et les effets du double cadre sur lequel repose la décision publique de création ou d'extension d'infrastructures d'utilité publique, à savoir un cadre de calcul économique public, et un cadre procédural défini, au sein du droit administratif, organisant la consultation du public (enquête d'utilité publique, commission du débat public) et l'évaluation des effets environnementaux des projets (études d'impact).

L'intérêt public, entendu comme l'utilité sociale du projet, est défini au regard de considérations d'efficacité, conduisant à une batterie de critères relatifs aux coûts et avantages sociaux du projet, dont la finalité est de décider de la réalisation de l'investissement public qui maximise le surplus collectif, présente un TRI supérieur au taux d'actualisation. Les nuisances ne sont prises en considérations que de manière globale, comme éléments du coût social du projet qui en présente par ailleurs des avantages collectifs et la question de la compensation ne reçoit qu'une réponse incomplète et techniquement imparfaite. En dépit de

cette limite, le surplus net attendu demeure l'alpha et l'omega de la décision d'investissement public, dont les effets redistributifs sont considérés globalement (quand ils le sont), entre deux catégories d'intérêts (les « gagnants » c'est-à-dire les usagers et les « perdants », à savoir les riverains subissant les nuisances).

L'enjeu de ce travail est double. D'une part, il s'agit de montrer que la compensation des externalités non prévue dans la décision d'Etat parce que non pertinente pour les méthodes conventionnelles de calcul économique largement marquées par la vision utilitariste consubstantielle aux méthodes développées par les ingénieurs économistes français depuis le début du siècle, ne peut trouver une expression que dans le « voice » et ses avatars (conflits, recours en justice…). Ce dernier serait alors l'une des composantes du processus de coordination au lieu d'en constituer une entrave comme le sous-entendent parfois les travaux centrés autour des notions de confiance et coopération. D'autre part, il s'agit de remettre au premier plan de l'analyse la question de l'équité territoriale et sociale, trop souvent évacuée du domaine de la décision d'Etat car absente des considérations relatives à la monétisation des externalités et traitée de manière sous-optimale au niveau local. Les CSP les plus défavorisées ne sont en effet pas dotées des instruments nécessaires à l'expression de leurs préférences et ne bénéficient pas d'effet externes de l'action publique des populations organisées sur celles qui ne le sont pas en raison de l'absence d'effet de jurisprudence. En développant une approche dans laquelle le conflit apparaît comme l'un des moments du processus de coordination, il nous semble possible de montrer que le découpage de l'action publique en différentes strates impliquant des catégories d'acteurs spécifiques est mieux à même de contribuer à l'émergence d'une solution satisfaisante qu'un processus de coordination non-séquentiel.

1 - Les problèmes d'équité dans les méthodes du calcul économique public

Le calcul économique public s'appuie fondamentalement sur des principes utilitaristes : il vise à évaluer les projets d'infrastructures sous l'angle de leur utilité collective, à partir d'une confrontation entre la somme des utilités individuelles qui peuvent être tirées, et les coûts sociaux du projet, source de l'existence de « perdants ». La logique fondamentale du calcul économique public est celle de l'efficacité sociale du projet considéré, entendue en terme de surplus collectif, expression économique de l'intérêt général.

1.1 – DE L'UTILITE COLLECTIVE…

Cette expression de l'utilité collective s'inscrit dans la tradition française des ingénieurs économistes qui cherchent à améliorer l'efficacité de la gestion de et par l'Etat vu comme un financeur, organisateur et administrateur de biens. La méthode mise en œuvre passe par l'usage des mathématiques et de la statistique et par la production de techniques de calculs économiques pour répondre à la question de l'utilité d'un service, de travaux publics… A la suite de Jules Dupuit et dans la mouvance plus générale de l'école dite "psychologique"[1], l'utilité va alors être définie soit par le sacrifice qu'on serait disposé à faire pour se procurer la chose désirée, soit comme le prix de cette même chose qui nous conduirait à nous en passer. En cela, l'utilité se différencie du prix effectivement payé par le consommateur sans que ces deux volets de l'analyse puisse pour autant être traités de manière indépendante car, outre la question du calcul du prix du (ou des) bien (s) considérés (tarification), se pose également celle de la maximisation du surplus du consommateur, ces deux points donnant lieu à un

[1] Selon Gide et Rist (1913), "l'Ecole psychologique a pour caractéristique de tout ramener à *l'utilité finale*" (p. 611), conformément à l'approche hédoniste dans laquelle elle s'inscrit. Rappelons que cette école, dont l'un des buts est de donner à l'Economie Politique un statut de science exacte, "…est entièrement basée sur un calcul de plaisir et de peine, et l'objet… est de déterminer le maximum de bonheur qui peut être réalisé en achetant le plus de plaisir possible avec le moins de peine possible" (Jevons, 1909).

double développement de l'analyse. Celle-ci doit d'abord permettre de déterminer comment couvrir les coûts supportés et, parallèlement, de caractériser les modalités à mettre en œuvre pour apporter satisfaction au maximum de consommateurs. Ce double questionnement traversera l'intégralité des développements de la théorie marginaliste et trouvera ses plus célèbres applications dans le domaine de la gestion des biens et services publics, de transport et d'électricité notamment.

Il n'est pas de notre ressort de revenir ici sur le caractère mythique de la décision Pareto-optimale en matière de choix publics puisque certains biens collectifs ne respectent pas les conditions fondamentales de l'échange sur un marché[2], provoquant ainsi des défaillances du système dont les plus connues prennent la forme d'externalités[3]. Ces dernières correspondent à "des situations où les décisions de consommation ou de production d'un agent affectent directement la satisfaction ou le profit d'autres agents sans que le marché évalue et fasse payer ou rétribuer l'agent de cette interaction." (Picard, 1998, p. 506). Elles apparaissent systématiquement en présence de biens collectifs mixtes au sens de Samuelson (1954) pour qui, "un bien collectif se distingue simplement par le fait que sa consommation s'assortit d'effets externes i.e. que le bien figure simultanément dans les fonctions de préférences de plusieurs agents…". L'optimum de Pareto, maximum d'ophélimité, notion dénuée de toute dimension sociale, pour la collectivité reste cependant la référence clé en matière d'économie publique. Or, un maximum d'utilité pour la collectivité peut également être défini en tenant compte de l'ensemble des interactions sociales. Mais ces interactions correspondent à des externalités dans les fonctions d'utilité et remettent en cause l'optimum. L'intégration de la seconde composante est alors problématique et, dans un premier temps au moins, incompatible avec la première composante de la bonne vie «économique».

1.2 - … A LA COMPENSABILITE DES PERTES DE BIEN-ETRE

Il existe un débat populaire sur la procédure de compensation : taxation étatique (Pigou, 1932) ou marchandage (Coase, 1960); dont on trouve de nombreuses applications à propos de l'environnement. Pigou part de l'exemple célèbre de la locomotive à vapeur qui crée des dommages aux récoltes : la taxation de la compagnie des chemins de fer permettra de compenser les dommages occasionnés aux récoltes en diminuant la fréquence des trains. C'est l'importance du marchandage en situation d'externalités négatives que Coase souligne au contraire: il faut acheter l'abstinence de l'agent économique qui doit renoncer à ses droits de propriété et évaluer les droits de propriété des pollués. Généralement, le fait qu'une infrastructure publique créée des perdants renvoie au problème complexe de la compensation des pertes de bien-être subies par des agents ou catégories sociales, problème que les ingénieurs économistes résolvent grâce au critère dit de Kaldor-Hicks, selon lequel l'existence d'une possibilité, potentielle, de compensation des perdants par les gains du projet, conforte l'efficacité du projet. Ce critère conduit à considérer qu'un état de l'économie est supérieur à un autre si, pour parvenir à cet état, les bénéficiaires du changement peuvent potentiellement dédommager les perdants et ainsi en arriver à une amélioration parétienne (qui permet

---

[2] Le marché est efficace si trois conditions sont respectées (Guerrien, 2000) :
- avoir une définition correcte des droits de propriété,
- permettre l'échange volontaire de ces droits. On ne peut échanger que ce dont on est propriétaire,
- assurer le bon fonctionnement du système de prix.

[3] Des outils d'aide à la décision, plus particulièrement dus à la recherche opérationnelle, ont été mis en place pour modéliser les problèmes de décision. La théorie de jeux, les procédés d'optimisation d'une fonction objectif sous contraintes, etc. sont des exemples classiques, qui alimentent l'analyse économique des comportements d'agents. Dans un souci d'allier modélisation et application à grandeur réelle, le calcul économique des choix publics à connu un regain d'intérêt avec l'analyse économique de projets (Greffe, 1999). A cet effet, les techniques coûts-avantages, leurs critères de synthèse (rapport coûts-avantages actualisés, bilan social actualisé, taux de rendement interne, etc.) et règles de décision (MaxiMax, MaxiMin, MiniMax regret, espérance mathématique, approche Bayesienne, etc.) tout comme les analyses coûts-efficacité ont été proposés sans que cela résolve de quelque manière que ce soit le problème de la compensation.

d'améliorer le bien-être d'au moins une personne impliquée sans pour autant détériorer le bien-être des autres). Ce principe se résume en fait à postuler que l'on peut dissocier les problèmes de production et de redistribution ou, ce qui revient à peu près au même, que les diverses formes d'utilité sont monnayables. Le présupposé sous-jacent est que le bien-être est une somme de satisfactions individuelles.

Il en est de même de la plupart des méthodes d'évaluation dans lesquelles la compensations tend à être réalisée selon des modalités globales, par les transferts redistributifs globaux : ainsi, la réalisation d'une infrastructure autoroutière donnera lieu à des transferts financiers en faveur du développement des transports collectifs, ce qui assure une redistribution globale des usagers de l'infrastructure qui s'acquittent d'un péage et les usagers de transport en commun.

Or, nombre de critères utilisés pour mesurer les nuisances et le degré d'insatisfaction d'une partie de la population (consentement à payer, valeur du temps…) sont corrélés au niveau de revenu des personnes, si bien que la perte d'utilité est d'autant plus faible que l'on dégrade l'environnement des catégories sociales les plus défavorisées. Un exemple extrême de cette dérive économiciste est donné par Perret (2001) qui rappelle la prise de position de Laurence Summers, alors économiste en chef à la Banque Mondiale, lequel recommandait que la Banque encourage le transfert des industries polluantes dans les pays en développement, en application directe du principe de Kaldor-Hicks en arguant du fait que " la mesure des coûts de santé liés à la pollution dépend des pertes économiques dues à un accroissement de la morbidité et de la mortalité. De ce point de vue, un montant donné de pollution doit être fait là où les salaires sont les plus bas. Je pense que la logique économique qui sous-tend l'exportation des nuisances toxiques dans les pays à bas salaire est impeccable est que nous devons la prendre en compte " (Summers, cité par House et repris par Perret, 2001, p. 55)

Ainsi, depuis les premiers critères d'aide à la décision proposés par Dupuit jusqu'aux notions plus sophistiquées actuellement privilégiés, la réalisation effective de la compensation, ainsi que son niveau et ses modalités sont renvoyés à l'extérieur du calcul économique public et des considérations d'efficacité. En effet, parmi les valeurs de référence retenues pour procéder à l'évaluation des investissements publics, aucune ne parvient à prendre en considération les différentiels d'impacts selon les populations concernées. Le volet territorial est en effet exclu dans la mesure où les projets d'infrastructures s'avèrent d'autant plus opportuns qu'ils correspondent à des flux importants et désengorgent les zones congestionnées, renforçant ainsi le clivage entre les régions largement dotées en voies de communication et les autres puisque la création de nouvelles voies de communication va favoriser l'occupation de nouveaux espaces connexes, ce phénomènes d'urbanisation étendu étant porteur de futurs besoins de modalités de déplacement. Le volet social est également laissé de coté puisque l'utilité collective se définissant comme la somme des utilités individuelles, l'important est de la maximiser pour peu que les gains des uns compensent, voire dépassent, les pertes des autres. C'est l'inaptitude de la méthode coûts-avantages et de ses dérivés fondés sur la démarche utilitariste à incorporer une vision éthique et la perte de pertinence du principe de compensation en résultant que nous allons nous attacher à montrer en prenant comme exemple les principaux critères de choix à l'œuvre en matière de transports publics.

1.3 – Les criteres de choix public en matiere de transports : l'equite, un probleme insoluble ?

Il en est ainsi de la valeur du temps qui a commencé à préoccuper les économistes dans la mesure où les agents étaient réputés devoir arbitrer entre consommation et activité en fonction de leur temps disponible, le temps passé dans les transports apparaissant alors comme perdu du fait de sa non affectation à d'autres occupations plus "utiles".Toutefois, en

donnant une valeurs unique au temps, cette approche est rapidement apparue trop restrictive et a été affinée de manière à saisir la relation que l'individu entretient avec le temps. Dans les modèles les plus récents celui-ci a donc autant de valeurs qu'il y a de manières de le passer et il existe autant de contraintes de temps qu'il y a d'activités de consommation (Boiteux, 2001, p. 35 et ss.). En ce qui concerne les transports, la dissociation que cette démarche introduit entre la valeur du temps passé dans les transports pour des motifs professionnels et pour des motifs non-professionnels va provoquer une distorsion dans le résultat, voire un renforcement de certains phénomènes de localisation des populations, d'une part, et des infrastructures de transport, d'autre part. En effet, si la valeur du temps hors déplacement professionnel traduit un coût d'opportunité et dépend non seulement de la durée mais également de la manière dont le temps est passé, la valeur du temps de transport professionnel dépend du salaire horaire et varie en raison directe de la productivité qui résulte du gain de temps de transport et du rapport entre la pénibilité du travail et celle du transport.

Ainsi, par construction, la valeur du temps, déterminée à partir du calcul de valeurs révélées fondées sur l'étude des comportements des usagers ou des disponibilités à payer pour l'usage d'une infrastructure de transport, ne permet pas de prendre en compte les exigences d'équité géographique ou sociale et concerne davantage le niveau du péage que le principe de création de l'infrastructure (Baumstark, 2004). Pour cette raison, elle est impuissante à discriminer les gagnants et les perdants d'une politique publique la sommation conduisant rechercher la valeur maximale, sans tenir compte des situations inégalitaires créées. Les experts sont conscients de ce biais, le rapport Boiteux proposant "… de pondérer l'ensemble des gains et pertes (et pas seulement les gains et pertes de temps) de façon que certains catégories ou zones soient plus favorisées, ou de différencier les seuils de rentabilité par type de projet." (Boiteux, 2001, p. 39). Mais même alors, on demeure dans un registre peu opératoire du point de vue de l'intégration effective de l'équité à la règle de décision publique, la suite de la citation étant "Mais la connaissance des disponibilités à payer demeure utile car, outre les éléments d'information qu'elle apporte pour fixer des valeurs normalisées, elle seule permet de mesurer ce que l'on sacrifie à l'équité en termes d'efficacité." (Ibid.).

C'est à la même difficulté à tenir compte des avantages et des coûts supportés par les différentes catégories de citoyens et, par conséquent, à arbitrer entre eux que se heurte l'évaluation des nuisances (bruit, pertes de vies humaines, pollution atmosphérique, congestion et autres effets de coupure[4]), pourtant jugée préférable à la méthode classique des valeurs révélées (prix hédonistes), qui consiste à évaluer les valeurs du bruit au regard de la localisation des immeubles, et donc des prix du marché[5]. Différentes méthodes permettent de prendre en considération les dommages subis par les riverains ou les pertes pour les usagers. Si le bruit est une externalité difficile à mesurer, il est néanmoins possible d'évaluer son coût par exemple grâce à la dépréciation des loyers moyens par m² de surface occupée et exposée à des niveaux de bruit dépassant un certain seuil et en pondérant ces valeurs de façon à tenir compte de la vocation des zones concernées (habitat, bureaux, loisirs…) et en isolant l'occurrence et l'intensité du bruit nocturne. La réduction des distorsions sociales a été envisagée en réduisant la dispersion des valeurs de marché et du bruit en fondant le prix des

[4] Depuis quelques années, les urbanistes cherchent à sensibiliser les aménageurs du territoire aux risques liés à la domination d'une logique routière qui conduit à privilégier la capacité au détriment du fonctionnement urbain et au risque de minimisation de l'impact de la coupure sur le milieu environnant. Cf. les travaux du séminaire "Villes et transport" du Ministère de l'Equipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et tout particulièrement les actes de la 8ème séance sur le thème "Ville, valeurs, transports".

[5] Dans ce cas, le coût du bruit apparaît systématiquement lié aux valeurs de marché de l'immobilier : il sera élevé dans les zones résidentielles « riches » et faible dans les zones d'habitat populaire, notamment périphériques, d'où une concentration des infrastructures de transport dans certaines zones qui recoupent les inégalités qui existent en matière de salaire ou d'accès au travail. En France, un quartier de banlieue construit en habitat collectif a quatre chances sur cinq d'être traversé par une voie rapide et trois chances sur dix d'être côtoyé par une autoroute. De même, les habitants de grands ensembles ont une probabilité quatre fois plus grande qu'ailleurs de subir un bruit très gênant (Theys, 2002)

logements exposés au bruit sur le loyer mensuel au m^2 du secteur locatif sur les données publiées trimestriellement par l'INSEE par grandes zones. Cette méthode, si elle va dans le sens de l'équité, a pour inconvénient de « sous-estimer la difficulté de faire accepter une nouvelle infrastructure là où les valeurs foncières et immobilières ou le coût des mesures à prendre pour rendre le projet acceptable sont le plus élevés. » (Giblin, 2004).

Ces valeurs demeurent ainsi imperméables aux théories de la justice (Rawls) dont dérivent les trois notions clés d'équité:

i) territoriale : dérivée du "principe de liberté" et liée à la garantie d'accessibilité aux emplois, aux biens et aux services[6],

ii) horizontale : correspondant au "principe d'égalité des chances" selon lequel un traitement égal et impartial doit être garanti aux concitoyens et, a fortiori, entre usagers des modes de transport. Conduite de manière économique, cette forme d'équité conduit au principe d'usager-payeur selon lequel l'utilisateur d'un service ou bien collectif doit couvrir les coûts qu'il induit pour la collectivité ou le gestionnaire d'infrastructure,

iii) verticale : découlant du "principe de différence", elle consiste à juger le résultat des politiques au vu du bien-être des populations les plus défavorisées[7] qu'il faut chercher à maximiser (Maximin).

Quelle que soit la forme retenue, l'équité réputée relever de la justice sociale et de la décision politique, se révèle donc absente du calcul économique public, même si les spécialistes et des entités publiques se penchent sur la question depuis une dizaine d'année notamment. Il s'agit par exemple des travaux conduits par la commission Boiteux au commissariat au Plan[8] ou la réflexion en cours au Conseil général des Ponts et Chaussées (Bernard, 2004 ; Giblin, 2004) dont le principal mérite est de souligner les difficultés rencontrées par les acteurs publics pour incorporer les différentes formes d'équité aux évaluations *ex ante* des projets d'aménagement du territoire et d'en rappeler les différents types à retenir. Face aux problèmes rencontrés par la définition d'outils et autres systèmes d'aide à la décision prenant en considération l'équité, on doit alors se poser la question de l'établissement de procédures de coordination visant à donner un moyen d'expression aux populations concernées par les projets d'infrastructure. Il s'agit donc de voir en quoi le *voice* peut permettre de contribuer au processus de coordination d'acteurs aux intérêts individuels antagoniques et de mesurer la capacité des procédures publiques à favoriser son expression.

2 - Les dispositifs juridiques des projets d'aménagements ou d'infrastructures : quelle contribution à la recherche d'équité ?

La législation française consacre un grand nombre de textes à l'occupation foncière dont elle tâche de gérer la rareté[9] grâce à un système de régulation qui, au contrôle de l'usage,

---

[6] C'est à un tel principe que la LOTI fait référence lorsqu'elle mentionne le droit au transport et l'universalité d'accès à un mode de transport.

[7] A ce propos, c'est encore à Boiteux (2001) qu'il convient de faire référence pour illustrer les difficultés rencontrées à ce propos par l'acteur public "Mais on peut imaginer que dans tel contexte particulier cet équilibre s'établisse pour un coût élevé à la charge des pouvoirs publics, au profit d'un petit nombre de personnes qui seront pratiquement protégées de tout bruit. Un problème d'équité se pose alors. Si, dans la région, on peut avec la même somme épargner à dix fois plus de personnes un bruit insupportable, là encore, à défaut de pouvoir se contenter de confrontations locales, la collectivité va intervenir pour tenter d'apprécier et de péréquer sur une large zone ce que serait un équilibre accepté entre coût d'évitement et coûts de réparation-indemnisation, et donc pour fixer des seuils et des modes de calcul normalisés des nuisances" (p. 20).

[8] Même si le rapport sur les transports de 2001 est une référence en la matière, le faible nombre d'occurrences du terme "équité" (utilisé sept fois au cours des 320 pages que compte le rapport) illustre la difficulté que les ingénieurs et décideurs publics rencontrent lorsqu'il s'agit de concilier le calcul des valeurs tutélaires et les différentes formes d'équité.

[9] Face à cette même rareté des ressources spatiales et d'argent public et face aux contraintes environnementales, on notera que, suivant en partie les prescriptions d'une partie de la théorie économique, divers textes tentent d'introduire plus de droits de propriété et de tarification dans la régulation actuelle. Les études factuelles sur la relation entre le risque de survenance de conflits et le régime de droits de propriété en vigueur ne permettent toutefois pas de faire apparaître une relation stable entre ces deux éléments (Platteau, 2003).

ajoute des considérations relatives à la protection de l'environnement et à l'expression des intérêts des populations concernées par la réalisation de projets d'infrastructure.

Si le calcul économique public utilisé dans la formation de la décision publique est indifférent vis-à-vis des questions d'équité, les dispositifs juridiques mis en œuvre dans la réalisation des infrastructures permettent-ils de s'en saisir, et d'infléchir les choix publics en direction d'une meilleure prise en compte des intérêts des populations concernées ? Une tentative de réponse à cette question présuppose un bilan de ces dispositifs, qui se répartissent en trois catégories :

- l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique,
- l'étude d'impact environnemental, que le maître d'œuvre doit réaliser avant le lancement de l'enquête publique,
- le débat public, dont la possibilité a été ouverte par la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité.

2.1 – L'ENQUETE PUBLIQUE : DE L'EXPROPRIATION AUX ETUDES D'IMPACTS

La méthode de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est un procédé ancien dans le droit public français, qui a connu des évolutions notables au cours du temps[10]. En effet, initialement, l'enquête publique ne touchait que les expropriations pour cause d'utilité publique, dans le domaine des « grands travaux publics » (routes nationales, canaux, chemins de fer, canalisation de rivière, bassins et docks entrepris par l'Etat ou par des compagnies particulières » pour lesquels la déclaration d'utilité publique ne peut être établie que par une loi (décret-loi relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique, 8 août-30 octobre 1935). L'article 3 du décret-loi de 1935 prévoyait en effet, pour cette catégorie de travaux, la réalisation d'une enquête administrative préalablement à la DUP, dont les modalités étaient précisées par le règlement d'administration publique du 2 mai 1936. Le commissaire enquêteur était tenu de recueillir les observations des « habitants et intéressés », au sein d'un dispositif orienté avant tout vers la détermination du montant de l'indemnisation due aux expropriés.

Par la suite, la procédure d'enquête publique a élargi son domaine, au-delà de la seule question de l'indemnisation de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans l'état actuel de la réglementation, le maître d'ouvrage d'un projet d'utilité publique est tenu (dans le champ d'application du texte), outre de faire réaliser l'enquête publique, de mettre à disposition du public d'une étude d'impact environnemental.

A cet égard, la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature porte obligation de réaliser une étude d'impact, dans des termes précisés par le décret n°77-1141 du 12 octobre 1977, modifié par le décret N°93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et aux champs d'application des enquêtes publiques. Le décret de 1977 est essentiellement consacré aux études d'impact, et ne traite de l'enquête publique que sous cet angle : il définit les conditions dans lesquelles l'étude d'impact doit être réalisée et pose qu'elle doit figurer dans le dossier mis à disposition du public pour la réalisation de l'enquête publique. Mais le décret prévoit que, lorsque le projet n'est pas soumis à enquête publique, l'étude d'impact peut être rendue publique dans certaines conditions : « Toute personne physique ou morale peut prendre connaissance de l'étude d'impact dès qu'a été prise par l'autorité administrative la décision de prise en considération ou, si une telle décision n'est pas prévue, la décision d'autorisation ou d'approbation des aménagements ou ouvrages…. » (art. 5 du décret du 12 octobre 1977).

[10] La notion de prise en compte de l'avis du public émerge dès le XIXe siècle : une ordonnance royale de 1829 ouvre la voie aux enquêtes publiques en prévoyant de recueillir les avis des citoyens sur certains projets d'équipement de l'État (M. Vigouroux, 1992, p. 7.

2.2 – L'ETUDE D'IMPACT : LE SILENCE DE LA REGLEMENTATION SUR LES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

Le décret du 12 octobre 1977 précise les cas où l'étude d'impact n'est pas requise. Les travaux d'un montant d'un montant inférieur à douze millions de francs sont cités dans l'art . 3, mais l'essentiel des dérogations figure dans deux annexes techniques (annexes I et II) du décret, à laquelle figurent (de manière non exhaustive) :

- les travaux de modernisation des ouvrages sur le domaine public maritime et fluvial,
- les travaux de renforcement des voies publiques et privées,
- les établissements conchycoles, aquacoles et, d'une manière générale, tous établissements de pêche concédés sur le domaine public maritime,
- les travaux d'installation de remontées mécaniques inférieurs à 6 MF et les travaux de modernisation,
- les travaux d'installation ou de modernisation des ouvrages de transport et distribution d'électricité de tension inférieure à 63kV,
- les travaux d'installation et de modernisation des réseaux de distribution du gaz,
- les travaux d'installation et de modernisation des ouvrages de production d'énergie hydraulique dont la puissance maximum n'excède pas 500 kW,
- les installations classées pour la protection de l'environnement,
- les travaux d'installation et de modernisation des réseaux d'assainissement, d'évacuation des eaux pluviales et de distribution d'eau,
- les carrières et déchets de carrières, haldes et terrils de mines non soumis à autorisation par dérogation à l'article 106 du code minier.
- …

In fine, le décret du 12 octobre 1977 concerne plusieurs domaines (production et transport d'énergie, ports maritimes et fluviaux, camping, mines et carrières, réseaux de télécommunications, épuration et assainissement, conchyculture et pisciculture, etc.), au nombre desquels ne figurent pas les travaux de construction ou d'extensions d'infrastructures de transport routier ou ferroviaire. Or, certains travaux de ce type sont évoqués dans la circulaire n°93-73 prise pour l'application du décret du 25 février 1993 (BOMET n°1727-93/30 du 10 nov. 1993) : la circulaire précise certes que les créations et extensions de gares ferroviaires et « la création de nouvelles voies de circulation » doivent faire l'objet d'études d'impact, mais ce texte n'a pas de valeur réglementaire… Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique prévoit, dans son article R11-3, que le dossier que l'expropriant est tenu d'adresser au préfet pour être soumis à l'enquête un dossier comprenant obligatoirement « 6° L'étude d'impact définie à l'article 2 du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 (modifié par le décret de février 1993, Nda)… ». Or, encore une fois, le décret en question ne fait pas référence aux projets d'infrastructures de transport.

En dehors de ces textes, existent des dispositions qui soumettent certains projets, susceptibles d'affecter l'équilibre écologique d'une zone dont l'écosystème est fragile, à la réalisation d'une étude d'impact du projet, destinée à servir de base d'évaluation des inconvénients écologiques et de définition de mesures aptes à en amoindrir l'importance ou à en assurer une compensation environnementale (art. L145-7 c. urba : étude d'impact dans la mise en œuvre de directives territoriale d'aménagement en zone de montagne ; art R130-7 c. urba : documents à produire pour une demande de permis de construire en zone protégée ; art. R445-11 : étude d'impact requise préalablement à l'aménagement de pistes skiables).

On sait cependant que les nuisances sonores causées par les transports (routier, ferroviaire ou aérien) sont parmi les plus importantes parmi les inconvénients des ouvrages et aménagements publics. Il convient donc de considérer les dispositifs qui y sont consacrés.

2.3 – Le probleme des projets nationaux d'infrastructure : la LOTI, et apres ?

Les projets nationaux d'infrastructures de transport sont visés dans la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, qui fixe le principe d'une prise en considération des coûts sociaux dans la décision publique de création d'infrastructures routières, autoroutières et ferroviaires. Mais ils sont visés, également, par un décret du 17 juillet 1984 et par une simple circulaire de 1992 : la circulaire n°92-71 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures (BOMET n°1920-92/36 du 10 janv. 1993). Le décret du 17 juillet 1984 (relatif à l'application de l'article 14 de la LOTI) porte sur les conditions de l'évaluation économique de l'efficacité économique et sociale des grands projets d'infrastructure. Il évoque deux hypothèses, selon que le projet est soumis ou pas à enquête publique préalable. La circulaire de 1992 – texte exempt de valeur réglementaire – incite les préfets à organiser « une phase de débat sur l'intérêt économique et social préalable à l'enquête d'utilité publique » avec la participation « des différents responsables concernés : politiques, socio-économiques, associatifs (environnementalistes, usagers, riverains) » dont les préfets sont invités à apprécier la « représentativité au regard de la globalité des intérêts en jeu. ». La finalité du débat est de faire en sorte que le préfet coordonnateur en établisse un bilan et propose un projet de cahier des charges de l'infrastructure, destiné à être rendu public. Ce cahier des charges expose les différentes finalités du projet, précise et justifie les choix envisagés vis-à-vis des solutions et modes alternatifs, identifie les enjeux d'aménagement et de protection de l'espace. C'est sur lui que doivent être basées les études de tracé.

Les nuisances sonores induites par les aménagements et infrastructures de transport terrestres sont visées dans un décret du ministre de l'environnement de 1995 (décret n°95-22 du 9 janvier 1995 relatif à la limitation du bruit des aménagements et infrastructures de transport terrestres). Le décret prévoit que le maître d'ouvrage des travaux est tenu de prendre des mesures destinées à éviter que le fonctionnement de l'infrastructure ne crée des nuisances sonores "excessives". (art 1er du décret du 9 janv. 1995). Le décret appelle deux observations :

- il n'est pas applicable aux travaux d'entretien, de réparation, d'électrification ou de renouvellement des infrastructures ferroviaires (art 3)
- il prévoit que la mesure de la gêne doit être assurée par le recours à des indicateurs et des niveaux maximaux admissibles définis "en fonction de la nature des locaux et du type de travaux réalisés", qui peuvent être modulés en fonction "de l'usage des locaux" et "du niveau sonore préexistant" (art. 4).
- Il prévoit enfin que le respect des niveaux sonores maximaux est obtenu par un traitement direct de l'infrastructure ou de ses abord immédiats si le coût en est "raisonnable" ; lorsque le coût des travaux dépasse le seuil du raisonnable, l'action est dirigée vers le traitement du bâti, en tant compte "de l'usage effectif des pièces exposées au bruit." (art 5).

Au fond, le décret de 1995 organise la possibilité juridique *d'évaluer* les nuisances sonores et *l'opportunité de prendre des mesures de réduction* du bruit au regard des *caractéristiques des lieux* et du *coût des mesures* pour le maître d'ouvrage, donc pour le contribuable. En d'autres termes, il est licite de consacrer moins d'argent et de mesures techniques à la réduction du bruit de sites où les niveaux sonores sont déjà importants, donc de zones avec de fortes densités d'occupation par l'habitat social, des présences d'activités économiques et d'infrastructures de transport…

Enfin, les articles L571-9 et L571-10 du code de l'environnement portent deux dispositions relatives aux aménagements et infrastructures de transports terrestres :

- « la conception, l'étude et la réalisation des aménagements et des infrastructures de transports terrestres prennent en compte les nuisances sonores que la réalisation ou l'utilisation de ces aménagements et infrastructures provoquent à leurs abords. » (c. env. art. L571-9-I.), et le dossier de demande d'autorisation de travaux comporte « les mesures

envisagées pour supprimer ou réduire les conséquences dommageables des nuisances sonores. »

- Le préfet est tenu de recenser et classer les infrastructures de transports terrestres en fonction de leurs caractéristiques sonores et du trafic, afin de prendre en compte ces nuisances pour la construction de bâtiments et définir les prescriptions techniques de nature à les réduire (c.env, art L571-10).

En définitive, les infrastructures de transport sont l'objet de dispositions de facto particulières dans l'ensemble des mesures relatives aux enquêtes publiques et aux études d'impact :

- elles ne sont pas visées dans les textes relatifs aux études d'impact et l'amélioration des enquêtes publiques,
- la circulaire de 1992 déplace l'évaluation des enjeux environnementaux, de l'étude d'impact dont le caractère obligatoire n'est pas de mise pour ces projets, au débat public local.

2.4 – LE MYTHE DU DEBAT PUBLIC…

S'agissant de l'organisation des procédures d'enquête publique, la loi N°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et de la protection de l'environnement (dite loi Bouchardeau) en réforme le dispositif, dans le sens défini par une circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1982 relative à l'amélioration apportée à la publicité des études d'impact et à la procédure des enquêtes publiques (J.O. du 18 août 1982).

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (codifiée par les articles L121-1 à L121-13 du code de l'environnement) institue une commission nationale du débat public en tant qu'entité administrative indépendante, chargée « de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat, dès lors qu'ils présentent des forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. » (art. L121-1 c.env.).

A cet égard, Giblin (2004) rappelle à juste titre que le débat public ne doit pas se voir donner un « rôle excessif » et que la réflexion sur les *conditions procédurales* de la consultation des populations concernées par des décisions publiques ne doit pas se substituer aux *conditions de fond du processus décisionnel* : « … les débats publics, même bien conduits, ne sont pas le lieu de la décision publique. Si on leur assigne … la fonction de faire émerger les problèmes, et ainsi de contribuer à la conception, encore faut-il que les maîtres d'ouvrages et les concepteurs soient armés non seulement pour concevoir des projets techniquement valables et économiquement efficaces mais aussi pour les rendre « équitables » ou « supportables » (Giblin 2004, p. 17). Cette incapacité du débat public à engendrer la coordination faute d'outils d'évaluation appropriés et du fait de la monopolisation de l'expression par des catégories sociales organisées en association a été mesurée par Levratto et Saliceti (2002) dans le cas de projets de mise en place d'installations classées (fermes aquacoles) en région Corse.

Quant au dispositif de l'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, il fait l'objet de nombreuses polémiques. Théoriquement, le commissaire enquêteur est chargé de la production de l'unique ressource de l'administration pour statuer. Même si son avis est consultatif, il est le lieu stratégique d'interprétation, de négociation, voire de convention entre un maître d'ouvrage et le "grand public" ce qui le place dans la position d'être un acteur clé de la procédure, tant en matière de conduite de l'action, qu'en matière de résultats de celle-ci. Mais, dans l'image que lui confère l'enquête publique, le commissaire enquêteur est souvent

considéré comme un représentant de l'administration, un représentant physique du projet technique soumis à enquête publique, sorte de "délégué d'un projet" à l'écoute des riverains[11]. En effet, l'enquête publique est une ressource pour celui qui est investi juridiquement du pouvoir de décider afin de prendre acte des réactions du public, au même titre qu'une autre consultation administrative (cette réaction pouvant, à l'extrême, faire barrage à un projet public via un recours[12]). De la sorte, "[La procédure actuelle] demeure une procédure d'information et de consultation, sans pouvoir décisionnel conféré au public" (Hostion et Hélin, 1993). Mais, si l'avis défavorable du commissaire-enquêteur n'est pas de nature à bloquer la réalisation du projet : il contraint cependant à déplacer la déclaration d'utilité publique, du préfet ou du ministre, au Conseil d'Etat. En effet, un avis négatif du commissaire enquêteur fait que seul un décret en Conseil d'Etat peut opérer la déclaration d'utilité publique. De manière plus générale, il s'agit de procédures dont le respect formel est une contrainte pesant sur le maître d'ouvrage, qui ne peuvent remettre en cause l'opportunité de la décision publique d'aménagement.

Ce sont enfin des procédures pour lesquelles les capacités individuelles ou collectives d'expression sont contingentes et asymétriques : le *voice* dépend de facteurs comme la culture locale (individualiste et fataliste vs. collective et contestatrice), le degré de concernement et son intensité (nuisances concentrées dans l'espace ou diffuses), le niveau socio-économique ou socio-culturel des populations (l'action devant les tribunaux administratifs étant plus probable pour les catégories sociales supérieures que pour les autres).[13]

2.5 - LES COMPENSATIONS DES PERDANTS : DES DISPOSITIFS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES HERETEROGENES

La démarche des enquêtes publiques consiste à créer un cadre dans lequel les intéressés peuvent exprimer un point de vue sur le projet. Mais ces dispositifs se heurtent à des limites : ils impliquent l'expression de points de vue individuels, dont le commissaire enquêteur est tenu de faire mention et de donner les réponses que le projet du maître-d'ouvrage permet de formuler. La démarche de concertation avec les populations concernées ne pose pas la question de la représentativité des porte-parole, et n'organise pas de manière uniforme la représentation des intérêts en jeu sur le territoire national.

A défaut de cela, les dispositifs législatifs et réglementaires existant permettent-ils d'assurer aux "perdants" une compensation des nuisances ? Un bilan de ces dispositifs montre que trois catégories de perdants sont présentes : les exploitants agricoles,les riverains d'infrastructures aéroportuaires, et les riverains de points noirs des réseaux routier et ferroviaires nationaux :

---

[11] Le lieu des permanences en mairie, le dossier technique dont le commissaire enquêteur se fait fréquemment le pédagogue voire le porte-parole, et plus globalement les cadres juridiques très précis, contraignants et officiels entourant la procédure, donnent à penser que le commissaire, dans l'interaction, est un agent représentant l'administration (Levratto et Saliceti, 2004).

[12] Pour empêcher que le soupçon ne vienne faire douter de la qualité de ses décisions techniques, l'Etat n'a cessé, depuis quinze ans, de multiplier les procédures qui permettent au public de donner son avis. Une règle implicite semble présider à ces innovations successives : à chaque fois qu'une procédure nouvelle est mise en place, elle va plus en amont que la précédente, descend plus avant dans les considérations techniques - et prend plus de temps. Les premières enquêtes publiques n'avaient d'autre but que de protéger les propriétaires contre les empiètements abusifs de l'administration. Le projet technique était déjà là, ficelé, indiscutable : on ne pouvait chipoter qu'à la marge. Avec la loi Bouchardeau de 1983, on va déjà plus loin, puisque le commissaire enquêteur enregistre les avis qui peuvent déborder bien vite le cadre étroit de la solution technique proposée. C'est d'ailleurs ce débordement qui a poussé, en 1992, la mise en place d'une nouvelle procédure, dite de la circulaire Bianco, propre aux autoroutes et aux voies ferroviaires. Par cette formule, on ouvrait la discussion bien avant la phase du tracé - soumis plus tard à l'enquête publique (Cf. Latour, 1998).

[13] Les travaux de géographes spécialistes des conflits d'environnement ou d'aménagement permettent de confirmer que l'engagement actif dans la contestation des projets est surtout le fait des catégories sociales supérieures, de sexe masculin, propriétaires de leur logement, et âgée de 35 à 60 ans. Cf. Charlier (1999) et Lecourt (2003).

- l'article L. 123-24 du code rural (décret n°92-1283 du 12 déc. 1992) prévoit que:"lorsque les expropriations en vue de la réalisation des aménagements ou ouvrages mentionnés à l'article 2 de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature sont susceptibles de compromettre la structure des exploitations dans une zone déterminée, l'obligation est faite au maître de l'ouvrage, dans l'acte déclaratif d'utilité publique, de remédier aux dommages causés en participant financièrement à l'exécution d'opérations de remembrement et de travaux connexes."
- l'article L571-14 du code de l'environnement (loi n°2003-1312 du 30 décembre 2003) et l'article 1609 quatervicies A du code général des impôts[14] prévoient une obligation des exploitants des aérodromes de contribuer financièrement aux dépenses d'insonorisation des riverains éligibles, c'est-à-dire placés dans le territoire du plan de gêne sonore prévu à l'article L571-15 du code de l'environnement. Or, les exploitants d'aérodrome ayant capacité à percevoir une taxe sur les nuisances sonores aériennes payées par les compagnies aériennes, les compensations des riverains sont assises sur le usagers du transport aérien.
- les "propriétaires de locaux d'habitation du parc privé, ainsi que de locaux d'enseignement, de soins, de santé ou d'action sociale" recensés par le préfet comme "points noirs du bruit des réseaux routier et ferroviaire nationaux" sont visés par un décret du ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 3 mai 2002 (décret n°2002-867 du 3 mai 2002). Ce texte prévoit que les agents concernés peuvent bénéficier de subventions pour les travaux nécessaires à l'isolation acoustique, à hauteur de 80% à 100% selon les cas.

En dehors de ces catégories, aucun dispositif juridique ne fait peser sur les maîtres d'ouvrage l'obligation de contribuer sous une forme financière à la compensation des dommages causés par la réalisation ou d'exploitation de l'infrastructure. Cependant, le code de l'environnement fait désormais peser sur l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs groupements, et les établissements publics en dépendant (relatifs à l'agriculture, à la sylviculture, à la pêche, à l'énergie ou à l'industrie, aux transports, à la gestion des déchets ou à la gestion de l'eau, aux télécommunications, au tourisme ou à l'aménagement du territoire) de réaliser une évaluation environnementale des plans, schémas, programmes et autres

---

[14] Inséré par la Loi nº 2003-1312 du 30 décembre 2003 art. 19 I finances rectificative pour 2003 Journal Officiel du 31 décembre 2003, l'art 1609 quatervicies A du CGI prévoit que :

I. - A compter du 1er janvier 2005, une taxe dénommée taxe sur les nuisances sonores aériennes est perçue au profit des personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes pour lesquels le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé vingt mille lors de l'une des cinq années civiles précédentes.

II. - La taxe est due par tout exploitant d'aéronefs ou, à défaut, leur propriétaire. Elle ne s'applique pas :

a) Aux aéronefs de masse maximale au décollage inférieure à 2 tonnes ;

b) Aux aéronefs d'Etat ou participant à des missions de protection civile ou de lutte contre l'incendie.

Le fait générateur de la taxe sur les nuisances sonores aériennes est constitué par le décollage d'aéronefs sur les aérodromes concernés. La taxe est exigible à la date du fait générateur.

III. - La taxe est assise sur le logarithme décimal de la masse maximale au décollage des aéronefs, exprimée en tonnes. Des coefficients de modulation prennent en compte, dans un rapport de 0,5 à 120, l'heure de décollage et les caractéristiques acoustiques de l'appareil.

Un décret précise les conditions d'application du présent III.

IV. - Le produit de la taxe est affecté, pour l'aérodrome où se situe son fait générateur, au financement des aides aux riverains prévues aux articles L. 571-14 à L. 571-16 du code de l'environnement.

Le tarif de la taxe applicable sur chaque aérodrome est compris entre les valeurs inférieure et supérieure du groupe dont il relève, en fonction du besoin de financement sur chaque aérodrome, tel qu'il résulte notamment des aides à accorder en application de la réglementation en vigueur, de l'évolution prévisible des plans de gêne sonore et de celle des coûts d'insonorisation.

1er groupe : aérodromes de Paris - Charles-de-Gaulle, Paris-Orly, Toulouse-Blagnac : de 10 Euros à 22 Euros ;

2e groupe : aérodromes de Bordeaux-Mérignac, Lyon - Saint-Exupéry, Marseille-Provence, Nantes-Atlantique, Nice-Côte d'Azur, Strasbourg-Entzheim : de 4 Euros à 8 Euros.

Un arrêté, pris par les ministres chargés du budget, de l'aviation civile et de l'environnement, fixe le tarif de la taxe applicable pour chaque aérodrome.

documents de planification qu'ils adoptent (art. 122-4 c. env., inséré par ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004).

Ces documents, qui n'autorisent ou ne prescrivent pas directement les travaux ou projets, doivent induire une évaluation environnementale qui fait l'objet d'un rapport qui "identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du plan ou du document sur l'environnement" et "présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du plan peut avoir sur l'environnement. ; il "expose les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu." (art. l22-6 c. env.).

La présentation dans la mesure du possible des mesures de compensation des incidences négatives notables appelle des questions : que signifie *dans la mesure du possible* ? quelles types de compensations sont concernées ? Quels types de *nuisances* (flore, milieu *vs*. Nuisances pour les hommes ?) ? que faut-il entendre par *notables* ?

2.6 – INTERET GENERAL, INTERETS LOCAUX

D'une certaine façon, ces textes consacrent l'opposition entre les intérêts particuliers et l'intérêt général au fondement philosophique de la modernité politique française[15]. Elle est fondée sur l'idée qu'il y a naturellement de bons (grands) ou de mauvais (petits) intérêts, l'intérêt général étant l'expression de la volonté de la collectivité souveraine. On peut retenir avec Kriegel (1996) deux conséquences importantes de cette métaphysique politique. En premier lieu, la volonté générale étant distincte de la "volonté de tous", ce n'est pas par le référendum qu'on y accède, mais plutôt par la désignation de titulaires qui, moyennant certaines conditions, incarneront et monopoliseront la capacité d'expression de cette volonté générale. Pour tous les autres, ne reste comme place vacante que celle des intérêts particuliers susceptibles de s'incarner autour d'une série de conflits particuliers que l'on retrouve au niveau des arrêts rendus par les tribunaux.

L'intérêt général, dans la situation française, est pensé comme antagonique aux intérêts particuliers, qu'il doit dépasser pour faire prévaloir les impératifs nationaux et généraux sur les aspirations locales. Il est intimement lié à la culture administrative française, qui d'exprime économiquement dans les méthodes de calcul économique et, pratiquement, dans les modes d'action de l'administration centrale ou déconcentrée. Cependant, les dispositifs juridiques organisent la possibilité procédurale d'expression des intérêts locaux, notamment par la possibilité de saisir les tribunaux administratifs pour contester l'édification d'infrastructures nouvelles ou l'extension d'infrastructures existantes.

Sur ce plan, force est de faire deux constats. D'une part, l'existence de possibilités d'action devant les tribunaux administratifs se double de capacités effectives de saisie des juges différentes selon les régions, mais aussi selon le degré de concernement dont les projets d'infrastructures sont porteurs : l'action collective est d'autant moins probable que les nuisances sont répartis sur une population importante, compte tenu du coût de l'action collective et de la possibilité de comportements de passager clandestin (Olson, 1978). D'autre part, l'action devant les tribunaux administratifs est d'autant plus probable que les auteurs en sont des usagers réguliers, dotés de compétences juridiques, comme les associations de protection de l'environnement. Une recherche sur les conflits d'usage devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat dans trois départements (Kirat, Lefranc, Melot, 2004) a à cet égard montré que les associations généralistes de protection de l'environnement

[15] Pour améliorer la convergence entre ces deux niveaux, la loi de février 2002 prévoit la possibilité d'ouverture d'un débat public, sous la responsabilité de la commission nationale du débat public.

ont un taux de succès devant ces juridictions très nettement supérieur à celui des associations de défense d'intérêts locaux (tableau suivant).

Tableau 1 - Taux de rejet des requêtes par les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat dans le contentieux administratif dans trois départements (1981-2003)

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
Associations circonstancielles (comités de défense)	85,7%	83%	87,5%
Associations généralistes (associations de protection de l'environnement)	57,1%	22%	12,5%

Source : Kirat, Lefranc, Melot (2004)

S'il existe bien des possibilités procédurales d'expression des intérêts locaux mis en jeu par la réalisation d'infrastructures publiques, qu'en est-il de leur activation et de leurs résultats sur le déroulement du processus décisionnel public ?

3 - Le contentieux devant les tribunaux administratifs : acteurs, visées, résultats

Les conflits suscités par des projets d'aménagement ou d'infrastructures donnent lieu à la possibilité pour les acteurs titulaires de droits d'action en justice de saisir les tribunaux administratifs. Une étude des conflits d'usage dans sept départements français a permis de mettre en évidence des configurations plurielles de types d'acteurs et d'actions devant les juridictions administratives ou judiciaires (pour le contentieux du quantum d'indemnisation pour l'expropriation d'utilité publique). A partir d'environ 400 décisions de justice rendues entre 1981 et 2003 par le Conseil d'Etat, les cours administratives d'appel et, dans quelques cas, par les tribunaux administratifs, nous avons retenu les domaines suivants :

- construction ou extension d'infrastructures routières, portuaires ou aéroportuaires,
- construction d'infrastructures de production (de la centrale nucléaire aux micro-barrages) ou de transport d'électricité (lignes haute-tension EDF),
- instauration de servitudes administratives et aménagement de chemins de passage de véhicules des services d'incendie dans des zones à risque.

Les résultats atteints au terme d'une analyse statistique descriptive des décisions et justice, puis d'une analyse lexicale automatique, sont les suivants :

- les catégories d'acteurs des conflits devant les tribunaux sont différentes selon les départements, et l'éventuel agencement de plusieurs acteurs est à géométrie variable.
- Les catégories d'action, c'est-à-dire les requêtes formées devant les juridictions administratives, sont également hétérogènes.

3.1 – LES CATEGORIES D'ACTEURS ET LEUR EVENTUEL AGENCEMENT

Les acteurs du contentieux sont de plusieurs types, qui peuvent collaborer dans la formulation de requêtes communes devant les tribunaux, et se répartissent différemment selon les départements. Six catégories d'acteurs ont été repérées :

- Les communes
- Les particuliers

- Les associations de défense locales (ou associations circonstancielles)
- Les associations de protection de l'environnement (ou associations généralistes)[16]
- Les exploitants agricoles ou leurs organisations professionnelles,
- Les associations de chasseurs ou de pêcheurs.

Il s'avère que les communes sont actives dans certains départements (Loire-Atlantique, Seine-Maritime, dans une moindre mesure l'Ain) et passives dans les autres (Isère, Ardèche, Corse du Sud, Haute Corse). Dans le cas de la Loire-Atlantique, l'action des communes portent sur le projet d'extension du port autonome de Nantes, par exemple comme dans le cas de Bouguenais qui en modifiant le POS, parvient à stériliser un secteur visé, mais sans projet finalisé, par le Port autonome (CE, Port autonome de Nantes-Saint Nazaire, 28 juil. 2000), ainsi que des projets d'aménagements routiers (Commune de Derval). En Seine-Maritime, l'action des communes s'exerce nettement en contestation de la construction d'infrastructures autoroutières ; par exemple trois communes concernées ont agit de concert en contestation du décret du ministre de l'équipement déclarant d'utilité publique et urgents les travaux de construction de la section Neufchatel-en-Brun – Amiens de l'autoroute A29 (CE, commune de Vraignes-les-Hornoy, commune de Hornoy-le-Bourg, commune d'Aumale, 9 octobre 1996). On note, dans le département, une fréquence plus importante qu'ailleurs des actions entreprises conjointement par les comités et des comités de défense :

- la commune de Marennes et l'association de défense de la vallée d'Austreberthe, unis dans la contestation d'un projet de ligne haute tension d'EDF,
- la commune de Frichemesnil et une association de défense se sont groupés pour contester le projet de construction de la section Le Havre-A28 (Saint-Saens) de l'autoroute A 29 (CE, commune de Frichemesnil et autres, 14 décembre 1992).

Dans l'Ain, on note le faible engagement des communes, à l'exception de deux cas : l'activité aéroportuaire de Lyon Saint-Exupéry (plan d'exposition au bruit : CE, commune de Jonage, 22 janvier 2003) et la construction de la section Dole-Bourg en Bresse l'autoroute A39 (CE, commune de Colonne, 25 mars 1996). Certains projets suscitent une action conjointe de communes et de comités de défense : Commune de Marennes et groupement des propriétaires fonciers contre l'implantation d'une canalisation de transport de CVM ; commune de Monthieux contre la section Bourg-Dôle de l'A-39.

S'agissant des associations circonstancielles (de type « comités de défense ») : cette forme d'action collective concerne les riverains d'un projet quelconque, considéré comme porteur d'une dégradation de la qualité de vie, est surtout présente dans les départements où les communes sont peu actives dans la contestation de projets d'infrastructures, ce qui est le clairement le cas dans le département de l'Ain. On y retient par exemple les actions d'un comité intercommunal contre un projet de ligne haute tension EDF (CE, comité intercommunal contre le déplacement d'une ligne aérienne à haute tension, 9 juillet 1986) ou la section Bourg-Dôle de l'autoroute A-39 (CE, Fédération de défense de l'environnement du Jura, 2 avril 1994). En Isère, une source de mobilisation importante concerne l'extension de l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry (association contre l'extension et les nuisances de l'aéroport de Lyon-Satolas)

Les associations de protection de l'environnement (APE) sont, dans tous les cas, essentiellement orientées vers la protection de la faune affectée par la chasse et, dans deux départements maritimes (Loire-Atlantique et Seine Maritime), vers la protection des zones humides.

Les APE ne sont actives que dans trois départements sur des enjeux autres que la chasse : on note en effet que dans trois départements à dominante rurale (l'Ardèche, l'Ain et

[16] Sur cette distinction, v. Charlier (1999), ou Joly-Sibuet, Lascoumes et al. (1988).

l'Isère) des APE sont présentes sur le terrain de la contestation des projets d'intérêt public, essentiellement dans le domaine des aménagements hydrauliques et routiers, ou des équipements d'EDF (poste de transformation).

En Isère, les APE s'engagent en argumentant de l'impact écologique de projets d'aménagement, notamment des cours d'eau (CE, Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature et autres, 10 mai 1985 ; CAA Lyon, Syndicat mixte pour l'industrialisation de la Matheysine et des environs, opposé l'association DRAC Nature, 20 déc. 2001) ou d'infrastructures routières (CE, FRAPNA et autres, 10 nov. 1995 : cette action concerne la déclaration d'utilité publique des travaux de construction de la section Grenoble-col du Fau de l'A-51).

Dans l'Ain, les intérêts pour la préservation de l'environnement mise en jeu par des décisions d'aménagement ou de création d'infrastructures et portés par des associations concernent :

- L'aménagement et l'exploitation de la chute d'Artemare sur le Groin -CE, Association Ain-Nature et FRAPNA, 28 février 1997), ou l'aménagement d'une chute sur le Rhône, avec une emprise sur le territoire d'une commune de l'Ain (CE, FRAPNA, 21 octobre 1994).
- l'installation d'un poste de transformation EDF (CE, association Sites et monuments de la Dombe, 29 juin 1990).

En Ardèche, les associations de protection des espèces salmonides s'engagent parfois en coopération avec des associations de chasseurs ou de pêcheurs alors lesquelles elles sont généralement en conflit, dans la contestation d'aménagements hydrauliques (CAA Marseille, Association nationale de protection des salmonides, 18 octobre 2001 : contestation d'un microbarrage d'EDF ; CAA Lyon, Syndicat intercommunal des eaux du Fay, 2 mars 2000 : action conjointe de la FRAPNA, d'une ACCA et de la fédération départementale des associations de pêche contre une dérivation du cours d'eau).

On constate, dans les départements de l'Ain et de l'Ardèche, une certaine présence des agriculteurs dans le contentieux de l'aménagement : soit dans des actions individuelles, en indemnisation des rejets d'eaux pluviales provenant de l'autoroute A40 par la SAPRR dans un ruisseau utilisé par une exploitation piscicole (CAA Lyon, Préfet de l'Ain et SAPRR, 3 février 1998) ; soit dans des actions conjointes, par exemple pour contester un projet de création d'une canalisation de transport de CVM (action est entreprise conjointement par la commune de Marennes et le groupement de défense des propriétaires fonciers et des exploitants agricoles de l'Est lyonnais - CE, commune de Marennes et autres, 24 octobre 2001), ou le projet de construction de la centrale nucléaire de Cruas (Ardèche) (action conjointe d'agriculteurs et de riverains - CE, groupement agricole foncier Le Rocher de Métri et autres, 2 mars 1983)

Quant aux particuliers, ils agissent devant les tribunaux administratifs au regard de divers préjudices qu'ils subissent du fait des projets d'intérêt général : nuisances sonores, dommages aux immeubles du fait des travaux publics, perte de valeur d'immeubles ou de parcelles non bâties devenues inconstructibles du fait de la modification du plan d'occupation des sols, servitudes administratives imposées pour l'implantation de lignes de transport d'électricité, montant de l'indemnisation proposée dans le cadre de procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, etc. On peut noter que la fréquence des actions de particuliers est plus marquée en Isère que dans les autres départements.

Dans quelques rares cas, les associations de chasseurs s'engagent dans des conflits d'aménagement ; c'est le cas en Loire-Atlantique, avec une action de la fédération départementale des chasseurs qui use de l'argumentaire "environnemental" ouvert par la charte du parc naturel régional de Brière pour s'opposer à un projet de ligne haute-tension (CE, *Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique*, 24 févr. 2003)

Le tableau suivant donne une vision synthétique des acteurs dominants sur les sources de nuisances recensées.

Tableau 2 – Acteurs du contentieux lié aux infrastructures publiques dans sept départements

	Ain	Ardèche	Isere	loire-atlantique	seine-maritime	corse du sud	haute corse
Infrastructures routières ou autoroutières	Communes Agriculteurs	Particuliers	APE Particuliers	Communes Comités de défense Particuliers	Communes Comités de défense Particuliers		
Infrastructures de production ou de transport de l'électricité	Communes Organisations de chasseurs Particuliers	Agriculteurs Comités de défense	APE Organisations de chasseurs Particuliers	Organisations de chasseurs		Association de protection des sites Comité de défense	Particulier
Aménagements hydrauliques (production d'énergie ou régulation des cours d'eau)	APE	APE Organisations de chasseurs Organisations de pêcheurs	APE	APE			particulier
Infrastructures de transport (ferroviaire ou aérien)	Communes Comités de défense		Comités de défense	APE			

3.2 - TYPES D'ACTION ET EFFICACITE DU RECOURS AUX JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Les requêtes formées devant les tribunaux se répartissent en deux grands types :

- Les actions formées dans une logique de prévention *ex ante* de la réalisation d'un projet considéré comme dommageable, qui consistent à demander l'annulation des décision administratives prises soit à l'échelon local par le préfet, soit à l'échelon national par le ministre compétent.
- Les actions formées dans une logique de réparation *ex post* des dommages subis du fait de la réalisation du projet. Les demandes portent alors sur la revendication d'une indemnisation monétaire des nuisances subies, notamment de la dévalorisation de la valeur des immeubles bâtis exposés aux nuisances.

Les premières actions prennent des modalités juridiques précises et récurrentes : les requérants, quels qu'ils soient, argumentent leur demande au regard des dispositifs procéduraux mis en œuvre dans la réalisation du projet en jeu : des irrégularités dans le déroulement de la procédure d'enquête publique, l'insuffisance de l'étude d'impact exigée par la réglementation dans certains types de projets, ou l'irrégularité des documents d'urbanisme et de leur interdépendance. C'est plus précisément le cas des projets pour lesquels les plans d'occupation des sols ne sont pas en cohérence avec les schémas directeurs d'aménagement ou de transports concernés.

Les deuxièmes actions concernent essentiellement la fixation du *quantum* d'indemnisation proposé aux victimes de procédures d'expropriation pour cause d'utilité publique, mais touchent aussi à l'indemnisation des nuisances, à des mesures de compensation (financement de travaux d'insonorisation) ou à la réparation des dommages causés par la réalisation de travaux publics.

Si l'on considère le contentieux administratif, les taux de rejets constatés sont en règle générale élevés.

Tableau 3 - taux de rejet des requêtes selon l'objet du contentieux dans trois départements

	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
POS et aménagements	60	30	100
Déclaration d'utilité publique et infrastructure	71,4	90	85,7
Permis de construire et certificats d'urbanisme	60	61,5	54,5
ICPE et autorisation d'exploiter	40	75	69,6
Autorisations de rejets	-	-	100
Restriction d'accès, servitudes d'utilité publique		100	
Dégradation de la valeur du foncier bâti ou non bâti	50	83	37;5
Expropriation pour cause d'utilité publique	-	-	100
Nuisances et pollutions (eau, air, sol)	69,2	64	80
Dégradation de la faune ou de flore	-	60	-

La faiblesse du taux de rejet des requêtes introduites en contestation des modifications de plans d'occupation des sols ou d'aménagements en Loire-Atlantique doit mis en rapport avec le fait qu'une part importante des affaires concerne des zones écologiquement fragiles, notamment les zones humides de la partie littorale du département. Dans ces cas, le classement en ZNIEFF des zones concernées est un outil efficace de contestation des projets d'aménagements (par exemple d'un parc de loisirs sur le marais salant de Goulaine).

Nous pouvons également observer, dans ces mêmes départements, l'acteur qui, à l'issue du rendu de l'arrêt, est avantagée, pour trois objets de conflits relatifs aux usages du foncier et aux activités réglementées.

Tableau 4 – objets du contentieux et parties avantagées à l'issue de la décision du juge administratif

bénéficiaire	Particulier			Collectivité territoriale (ou structure de coopération)			Etat			APE		
Objet	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime	Isère	Loire-Atlantique	Seine-Maritime
POS et aménagements	2/5	3/13	-	2/5	8/13	2/3		1/13	-	2/5	1/13	-
Déclaration d'utilité publique et infrastructures	-	3/10	-	10/14	1/10	-		6/10	5/7		1/14	1/7
ICPE et autorisations d'exploiter	3/10	1/8	-	2/10	1/8	1/23	1/10	2/8	9/23		1/8	-

Les ratios indiquent le rapport entre le nombre d'arrêts bénéficiant à l'acteur et le nombre d'arrêts rendus dans la matière.

Les conflits relatifs aux POS et aux aménagements se résolvent majoritairement en faveur des collectivités territoriales ou des structures de coopération intercommunales, qui relèvent d'une logique d'aménagement visant des objectifs de développement territorial ; les conflits relatifs aux projets qui impliquent une déclaration d'utilité publique débouchent

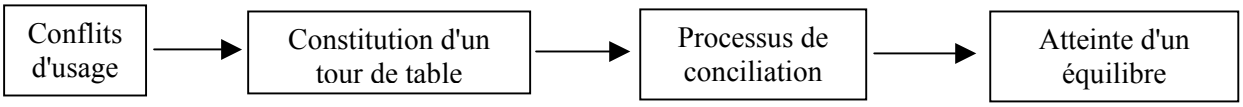
essentiellement en faveur de l'Etat, c'est-à-dire du préfet ou du ministre. La chance statistique d'obtenir l'annulation de la déclaration d'utilité publique est quasiment nulle, quelque soit le type d'acteur. Par contre, cette chance est plus élevée lorsque la requête comporte des arguments relatifs à l'incompatibilité des normes et documents d'urbanisme requis.

Les conflits qui portent sur des activités réglementées (installations classées relevant de la loi de juillet 1976 ou activités assujetties à une autorisation administrative) montrent que ces projets sont davantage susceptibles d'être infléchis, voire remis en cause, par les victimes que les projets d'aménagements et de réalisation d'infrastructures. Il faut signaler que le ratio élevé de décisions en faveur de l'Etat en Seine-Maritime concerne des mesures de prévention des risques industriels, de mise en conformité des installations et de prescriptions complémentaires aux normes de la loi de 1976 prises par le préfet en direction des entreprises industrielles ou de stockage d'hydrocarbures situées dans la zone portuaire du Havre.

En définitive, l'observation empirique du contentieux porté devant les juridictions administratives montre une nette hétérogénéité des acteurs de la contestation des projets, et que les décisions en matière de contentieux de l'aménagement et des infrastructures publiques sont rarement rendues en faveur des victimes exposées aux nuisances. Cela doit-il être interprété comme un argument en faveur de la négociation locale des projets ?

4 – Négocier ou recourir au tribunal administratif ?

Les situations conflictuelles cristallisées autour d'un projet de développement semblent souvent appeler une réponse marquée du sceau de la proximité qui s'incarne par exemple dans la procédure d'enquête publique, l'ensemble des acteurs étant alors lié par une référence commune au spatial. Dans ce domaine, les analyses sont légion, de même que les travaux qui visent à mettre en relief les vertus de la gouvernance et de la démocratie de proximité au regard des institutions et autres modalités de coordination davantage marquées par le droit[17]. Cette lecture "à plat" des événements repose sur la séquence causale[18] suivante :



Satisfaisant par sa simplicité et par sa convergence avec le discours sur le rôle du local dans les processus de coordination des agents[19], ce schéma pêche cependant par un défaut de

[17] On notera sur ce point une avance considérable des recherches anglo-américaines qui, marquées par la tradition du droit coutumier, se sont depuis longtemps penchées sur la question des nuisances et des avantages comparés de l'injonction à la faire cesser au regard de la réparation monétisée de la nuisance subie par la victime. Le Code civil français en revanche est largement muet en ce qui concerne les solutions juridiques applicables lors de conflits entre propriétaires de fonds voisins, ce qui a obligé les tribunaux à inventer des solutions juridiques, la jurisprudence ayant largement contribué à façonner la notion de « troubles du voisinage » (Cf. Kirat, 2003).

[18] Les québécois sont passés maîtres dans l'art de formuler de telles préconisations, un exemple du genre étant celui de la forêt de Montmorency dont un plan d'aménagement durable a été mis en œuvre sur la base d'une logique d'adhésion des acteurs locaux. Cf. Bélanger, 2001 et Gouvernement du Québec, Ministère des ressources naturelles, de la faune et des parcs, (2003).

[19] C'est ainsi le cas au niveau des organismes internationaux selon lesquels la démocratisation dans la plupart des pays d'Afrique et d'Amérique Latine, les processus de transition dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'est et la généralisation dans tous ces pays de politiques de stabilisation macro-économique et d'ajustement structurel, ont mis à l'ordre du jour un retrait massif de l'Etat. La décentralisation est un aspect important de ce processus. Elle se traduit par un transfert des fonctions opérationnelles et d'un certain nombre des services d'appui aux niveaux intermédiaire et local de gouvernement, aux organisations de producteurs et aux organisations de la société civile. "Ces évolutions créent le contexte pour une approche participative du développement rural et rencontrent un accueil très favorable de la part des organisations internationales mais également de la part des populations rurales qui souhaitent être les acteurs de leur propre développement et participer activement à la conception, au suivi et à l'évaluation des stratégies de développement rural. Le retrait de l'Etat ouvre donc un espace pour le déploiement des actions des autres acteurs du développement rural." (Bonal, 1996).

cohérence interne touchant à l'idée de gouvernance territoriale qui le sous-tend. Pour mettre à jour cette incohérence logique, il nous faut d'abord souligner que cette vision prétend se rattacher à deux grands courants épistémologiques:

i) l'analyse systémique selon laquelle l'action est le lieu d'apprentissage de la concertation. Elle sous-tend l'hypothèse selon laquelle les institutions jouent un rôle clé dans la résolution des tensions entre individus.

ii) la conception constructiviste qui s'exprime au travers d'une forme de solidarité. L'action serait ainsi le lieu de mise en œuvre de principes et de valeurs[20] qui s'incarneraient dans des initiatives "par le bas" mobilisant des formes de négociation paritaires, non pilotées par les pouvoirs publics

Dans ce contexte, l'action sur le développement territorial n'est plus présentée comme la seule responsabilité du pouvoir public (local, régional ou étatique) mais comme la résultante d'un processus de coopération et de coordination entre de nombreux acteurs et opérateurs, dans lequel la collectivité locale (qui doit maintenant composer avec divers acteurs et institutions publics et privés) a un quadruple rôle d'orientation, d'animation, de pilotage et de régulation. La principale difficulté à laquelle nous confronte cette vision des faits est l'absence d'éléments de preuve relatifs à la seconde référence. En effet, si la présence d'institutions est avérée dans l'ensemble des exemples de coordination, il n'en va pas de même du caractère local du processus. On peut dès lors concevoir que la proximité géographique ne serait qu'un facteur adventice dans la dynamique de coordination observée en dépit des positions défendues par les tenants d'une approche multi-critères de la proximité et, surtout, par une partie de l'école des conventions qui voit dans le caractère situé de ces dernières un élément explicatif clé de la constitutions de cités (Boltanski et Thevenot, 1991).

Ces arguments ne semblent pas résister à la critique en règle qu'en ont faite Amable et Palombarini (2003, 2004) qui pointent, d'une part, l'absence de travaux empiriques et, d'autre part, l'anthropologie spécifique ("l'homme comme être moral") nullement attestée. Nous retenons par conséquent l'idée que la présence d'un cadre juridique précisant les responsabilités des différents acteurs ainsi que l'existence d'un super-agent (une institution au sens de Commons) capable d'initier un processus de coordination sont les éléments clefs autour desquels proximité, démocratie participative, outils techniques… et même conflits peuvent venir se greffer mais ne conditionnent ni le déroulement du processus ni la réalisation d'un accord. C'est pourquoi l'ambition démocratique portée par le discours sur les formes de participation et l'insistance placée sur les « nouvelles modalités » de partage du pouvoir dans lequelles la société civile serait à même de peser sur les choix politiques et la mise en œuvre des actions nous paraissent impuissantes à résoudre les conflits liés à l'usage de l'espace. Cette vision souffre en premier lieu d'une faiblesse méthodologique qui tient dans son incapacité à expliquer l'émergence de la participation, sauf à la considérer comme un bien en soi et, en conséquence, à traiter les échecs qui ne manquent pas de se produire dans la mise en œuvre d'actions de démocratie participative. En second lieu, elle échoue à traiter des disparités caractéristiques du *voice* car, la propension à participer des différents groupes sociaux étant différenciée, comment s'assurer d'un équilibre dans l'expression des intérêts de façon à ce que l'ouverture de nouvelles possibilités de participation ne renforce pas l'exclusion de certains dans les processus de décision[21].

[20] Boltanski appelle cette épreuve de justification ou les acteurs revendiquent des principes généraux supposés opposables à l'interlocuteur la « montée en généralité » ou l'acteur cesse de défendre son cas particulier en soutenant des arguments à portée générales valant dans tous les cas semblables et faisant référence à un bien commun. Il s'agit donc de présenter son cas particulier comme une instance d'une situation générale. (Boltanski et Thévenot, 1991).

[21] Cette préoccupation est notamment développée par J. Godbout qui distingue les participationistes des autres usagers : «Une nouvelle catégorie d'acteurs apparaît dans l'organisation. Elle n'est constituée ni des "producteurs" (ou des employés) ni, au sens strict, des citoyens (c'est-à-dire de la structure politique classique), mais de représentants des utilisateurs de

L'enquête publique procède bien de cette logique comme l'illustrent les problèmes auxquels elle se heurte, soulignés précédemment.

Pour ces raisons, nous choisissons de considérer l'existence de formes de concertations locales comme une condition de la gouvernance à l'échelon territorial mains non comme une cause suffisante, la prise en compte des seules proximités ne parvenant pas à systématiser l'émergence et le déroulement des dynamiques qui se font jour à ce niveau. Afin d'éviter de tomber dans une analyse normative préconisant l'adoption de politiques publiques de développement local tablant sur l'activation de la proximité au seul motif que certaines expériences locales se sont effectivement traduites par des succès de coordination22, nous préférons nous demander ici comment l'institution, résultat d'un processus collectif de résolution d'un problème, devient l'unité de base de l'analyse, ce qui nous conduit à nous rapprocher de la conception holiste portée par les régulationnistes ainsi que par les anciens (Commons) et nouveaux (Williamson) institutionnalistes. Le conflit est alors conçu comme une opposition sociale entre deux (ou plus) réseaux sociaux représentant des fonctions d'utilité similaires et contraires. Ce ne sont plus alors des individus qui s'affrontent, mais des communautés. Les membres de chacune des communautés ont en première approximation des intérêts proches et partagent une même vision de la résolution du problème. En cela ils s'opposent à une autre communauté. La différence fondamentale avec l'individualisme méthodologique[23] est que les fonctions de préférences évoluent. Le conflit est identifié comme une différence d'interprétation, avec des conséquences variées, et chaque acteur ou groupe peut alors accepter de prendre un peu du point de vue de l'autre en compte et modifier son système de préférence. Les modalités de modification sont variées, selon la nature de la relation entretenue avec autrui : un ami exercera une influence différente de celle d'un collègue. Et les conflits sont appréhendés différemment, avec des stratégies d'accord ou de refus *a priori*, de solution médiane…

Mais tous les projets susceptibles de créer des nuisances pour les populations environnantes ou leurs porte-parole ne sont pas équivalents : les infrastructures publiques, notamment de transport terrestre, se différencient clairement des installations industrielles ou extractives réglementées. La procédure de déclaration d'utilité publique des projets d'infrastructure est rarement susceptible d'être remise en cause par les victimes, alors que le contentieux des activités réglementées est davantage ouvert pour elles. Néanmoins, il est aisé de constater que toutes les infrastructures de transport terrestre ne se ressemblent pas, du point de vue de leur insertion paysagère ou de leurs qualités techniques en termes de réduction des nuisances ; de ce point de vue, les conditions de l'élaboration des projets publics constituent un objet de recherche d'un grand intérêt. La question centrale qu'elles appellent est de savoir si la constitution de comités de défense actifs, susceptibles d'introduire des recours devant les

---

l'organisation, de ses clients, c'est-à-dire d'individus dont la légitimité du pouvoir repose sur le fait qu'ils utilisent les services dispensés par l'organisation.» (p.166).

[22] Le *self serving bias* semble exister dans les choix d'aménagement du territoire opérés en France. Si du fait d'un niveau de connaissance différent, experts et profanes émettent des opinions différentes dès la phase de définition des futurs possibles et souhaitables, et avant même que toute notion de risque ne soit introduite dans le débat, plusieurs travaux mettent également en avant des comportements très proches chez les experts et chez les initiés (par opposition aux positions des profanes). En d'autres termes, selon certains intervenants en aménagement du territoire, informer et éduquer la population semble être un bon moyen pour faire converger les visions du futur des experts et du grand public (Hussler et Ronde, 2004).

[23] Dans ce cadre, la cause principale des conflits est dans les objets ou leur utilisation, que se disputent différents acteurs. Ainsi, chaque acteur est-il conçu comme un agent rationnel, possédant une fonction d'utilité qu'il cherche à maximiser. Cette fonction d'utilité n'est pas influencée par celle des autres. Elle est relative à un état du monde, ou à sa représentation. Dans ce modèle, les autres acteurs sont des objets particuliers du monde : leur comportement intervient par ses conséquences sur les objets du conflit. Aucune interprétation des intentions et des volontés des autres acteurs n'est envisagée, seules leurs actions comptent. Ainsi, les représentations des différentes situations " objectives " possibles et de leurs conséquences en termes d'utilités individuelles sont au centre de la compréhension des conflits, et induisent des possibilités de les résoudre par des recherches de compromis.

tribunaux administratifs, ne constitue pas une menace crédible capable d'infléchir le projet du maître d'ouvrage ou du concepteur dans la direction de la réduction des nuisances.

En guise de conclusion

Nul ne songe à nier le fait que les modalités d'élaboration de la décision sur les projets d'infrastructures doivent prendre en compte l'opinion publique dont la concertation et l'information sont régies par de multiples textes superposés, qui forment un édifice complexe. En dépit de ce dispositif, un déficit de concertation qui semble parfois ressenti et exprimé nous paraît plutôt être lié à une évolution encore insuffisante de la culture administrative en ce qui concerne l'évaluation de l'intérêt général. En effet, si l'efficacité économique des projets d'infrastructures publiques est une question centrale dans l'élaboration des choix publics nationaux, les enjeux d'équité sociale ou territoriale se posent localement. Il nous semble contestable que la procédure de l'enquête publique, seule procédure officielle et obligatoire de consultation du public, soit susceptible par elle-même d'infléchir les choix publics dans le sens de mesures de réduction des nuisances ou de compensation des perdants.

Des question demeurent néanmoins quant à la capacité de cette procédure à initier une véritable coordination des acteurs. D'abord, comme l'a montré la première partie du texte, les stratégies de recours contentieux sont contingentes, dans la mesure où aucun dispositif ne garantit véritablement un égal accès des populations concernées, ou de leurs représentants, à l'expression des intérêts locaux ou des conditions sous lesquelles les perdants seraient disposés à accepter la réalisation des projets. Ainsi, les populations les plus touchées par les problèmes d'environnement sont également celles qui ont le moins de moyens d'expression et peu, voire pas d'accès aux outils de protection de leurs droits et intérêts. Ensuite et en dépit de la tendance à rechercher à tout pris une harmonie des points de vue grâce à la gouvernance participative actuellement observée, il nous semble important de ne pas confondre concertation et consensus (ou absence de conflit). Au contraire, la conflictualité nous paraît une modalité normale d'existence et d'expression des groupes sociaux (cette "normalité" des controverses est actée par le bilan de l'évaluation et la gestion des risques réalisé par la commission du Président et du Congrès des Etats-Unis en 1997) et si l'enquête publique échoue souvent à réduire les divergences de points de vue peut-être est-ce aussi parce qu'elle apparaît trop en amont du processus de décision, alors que le conflit n'est pas encore cristallisé et, en conséquence, pas encore gérable. Dans ce cas, l'absentéisme des habitants aux enquêtes publiques ne serait qu'un faux paradoxe, la controverse et l'affrontement restant les conditions nécessaires à l'élaboration de synthèses acceptables par le plus grand nombre.

La coordination d'acteurs aux attentes antagonique en matière d'aménagement du territoire se présente ainsi comme un processus séquentiel dans lequel le fonctionnement des institutions (modes et critères d'évaluation des infrastructures publiques et tribunaux) se présente comme un élément plus important que la mise en place de modalités de concertation. Dès lors qu'on cesse de la considérer comme une bonne chose en soi, la concertation devient l'un des moyens de gestion des problèmes d'équité territoriale et sociale pour peu qu'elle soit organisée de manière à autoriser l'expression des préférences des classes sociales les plus défavorisées qui ne possèdent pas les compétences techniques et organisationnelles nécessaire à la défense de leurs droits et intérêts dans le cadre des procédures actuellement à l'œuvre et ne profitent pas des succès remportés par leurs homologues plus aisées puisque l'absence d'effet de jurisprudence empêche l'exercice d'effet externes de l'action publique des populations organisées sur celles qui ne le sont pas. Le développement d'une approche séquentielle de l'action publique dans laquelle le conflit apparaît comme l'un des moments du processus de coordination, nous paraît alors constituer une voie de recherche plus prometteuse que celle ouverte par les travaux qui, semblant parfois oublier le théorème d'impossibilité d'Arrow, voient dans la concertation et le tour de table – qui *in fine* ont du mal à être distingués du marché – une solution à la recherche d'un optimum.

Références

Amable, B. et S. Palombarini (2003) Une approche néo-réaliste de l'économie politique, *Communication au Colloque « Conventions »*, Paris La Défense, 11-13 décembre.

Amable, B. et S. Palombarini (2004) *Retour sur «cette intersection vide de l'économie et de la sociologie» : l'«inexorable déchirement» entre l'économie des conventions et la régulation*, Miméo, http://pythie.cepremap.ens.fr/~amable/reponseFB.pdf.

Barberot, E. (1946) *Traité pratique de la législation du bâtiment et des usines*, Paris & Liège, Librairie polytechnique Ch. Béranger (5ème édition).

Baumstark, L. (2004) La construction de valeurs socio-économiques environnementales : l'économiste dans la posture du passeur, *Communication aux Journées AFSE, Rennes*, 18-19 mai, 22 p.

Bélanger, L. (2001) La forêt mosaïque comme stratégie de conservation de la biodiversité de la sapinière boréale de l'Est : L'expérience de la forêt Montmorency, *Le naturaliste canadien*, 125(3), 18-25.

Boiteux, M. (2001) *Transport : choix des investissements et coût des nuisances*, Rapports du Commissariat Général du Plan, juin.

Bernard, A. (2004) Repenser le calcul économique public, Communication aux Journées de l'AFSE "Economie et aide à la décision publique", 18-19 mai.

Boltanski, L. et L. Thévenot (1991) *De la justification - les économies de la grandeur*, Paris, collection NRF Essais, éditions Gallimard.

Bonal, J. (1996) *Interface développement local-cadres stratégiques: le rôle de la région*, Miméo, Organisation des Nations Unies, Département du Développement Durable, septembre.

Charlier, B. (1999) *La défense de l'environnement : entre espace et territoire. Géographie des conflits environnementaux déclenchés en France depuis 1974*, thèse de doctorat en géographie, Université de Pau et des pays de l'Adour.

Coase, R.H. (1960) The Problem of Social Costs, *Journal of Law and Economics*, 3, pp 1-44.

Giblin, J-P. (2004) Faut-il un élargissement des modes d'évaluation des investissements publics, *Communication aux Journées de l'AFSE "Economie et aide à la décision publique"*, 18-19 mai.

Gide, C. et C. Rist (1913) : *Histoire des doctrines économiques depuis les Physiocrates jusqu'à nos jours* (2ème édition), Paris, Editions Sirey (1ère édition, 1909)

Godbout, J. (1983) *La participation contre la démocratie*, Montréal, Collection Pratiques Sociales.

Gouvernement du Québec, Ministère des ressources naturelles, de la faune et des parcs (2003). Ressource et industrie forestière : Portrait statistique, [En ligne]. www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/connaissances/connaissances-statistiques.jsp

Greffe, X. (1999) *Gestion publique*, Collection Précis, Paris, Dalloz.

Guerrien, B. (2000) *Dictionnaire d'analyse économique*, Repères, Paris, La Découverte, 540 p.

Hostion, R. et Hélin J-C. (1993). *Droit des enquêtes publiques*, Paris, Le Moniteur, 393 p.

Hussler, C. et P. Ronde (2004) Peut-on se fier aux (choix technologiques des) experts ? Une analyse empirique sur données françaises, Comm*unication aux Journées de l'AFSE "Economie et aide à la décision publique"*, 18-19 mai.

Jevons, S. (1909) *La théorie de l'économie politique*, Paris, Girard et Brière (traduction de la 3ème édition de l'ouvrage de 1871 *The Theory of Political Econ*omy)

Joly-Sibuet, E., P. Lascoumes, A. Guchan et R. Leost (1988) *Conflits d'environnement et intérêts protégés par les associations de défense*, SRETIE-Ministère de l'environnement.

Kirat, T. (2003) La pluralité des registres de responsabilité en matière de troubles de voisinage, in T. Kirat (dir), *Les mondes du droit de la responsabilité : regards sur le droit en action*, LGDJ- coll. Droit et société, vol. 10, pp. 255-266.

Kirat, T., C. Lefranc et R. Melot (2004) Les conflits d'usage en Isère, Loire-Atlantique et Seine-Maritime: une étude du contentieux judiciaire et administratif, in T. Kirat, A. Torre (dir.) *Les modalités d'émergence et de résolution des conflits d'usage*, CNRS-Programme Environnement-vie-sociétés, octobre.

Kriegel, B.(1996) *Cours de philosophie politique*, Références n°535, Paris, Livre de poche.

Lecourt, A. (2003), *Les conflits d'aménagement: analyse théorique et pratique à partir du cas breton*, thèse de doctorat en géographie-aménagement de l'espace-urbanisme, université de Rennes 2, décembre.

Levratto, N. et M-F. Saliceti (2004) Développement durable de l'aquaculture : coordination des acteurs et action publique. L'exemple de la cartographie d'aptitude du littoral corse à l'implantation de nouvelles fermes, à paraître in *Environnement et Identité en Méditerranée*, Ajaccio, Editions Albiana.

Levratto, N. et M-F. Saliceti (2002) Démarche collective et NIMBY. L'enjeu : une extension de la démocratie aux projets techniques, in *Actes du Colloque « Environnement et Identité en Méditerranée »*.

Olson, M. (1978) *Logique de l'action collective*, Paris, P.U.F.

Perret, B (2001) *L'évaluation des politiques publiques*, Collection Repères, Paris, Editions La découverte

Picard, P. (1998) *Eléments de microéconomie - Théorie et applications*, 6°édition, Paris, Montchrestien, 587 p.

Pigou, A.C. (1932) *The Economics of Welfare*, Londres, MacMillan, 4ème edition (1ère edition, 1920)

Platteau, J-P. (2003) *Droits de propriété et gestion efficace des ressources naturelles*, Les Séminaires de l'IDRI, n° 10, Communication du 1er juillet, 39 p.

Samuelson, P. (1954), The pure theory of public expenditures, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, n°4, Novembre, pp. 387-389.

Theys, J. (2002) L'approche territoriale du développement durable, condition d'une prise en compte de sa dimension sociale, *Revue Développement durable et Territoires*, Dossier 1: Approches territoriales du Développement Durable, septembre, 18 p.

Vigouroux, M. (1992) Libres propos sur le droit de l'urbanisme, *Revue Études foncières*, n° 57, décembre 1992, Paris.