



HAL
open science

L'intégration de la dimension conflictuelle dans le processus d'aménagement des espaces urbains. Une étude appliquée au cas de l'Ile de France

Thierry Kirat, Hai Vu Pham, André Torre

► To cite this version:

Thierry Kirat, Hai Vu Pham, André Torre. L'intégration de la dimension conflictuelle dans le processus d'aménagement des espaces urbains. Une étude appliquée au cas de l'Ile de France. *Regards sur la Ville*, pp.221, 2012. hal-01520554

HAL Id: hal-01520554

<https://hal.science/hal-01520554>

Submitted on 10 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Torre A., Pham H.V., Kirat Th., 2012, L'intégration de la dimension conflictuelle dans le processus d'aménagement des espaces urbains. Une étude appliquée au cas de l'Ile de France, in Bourdeau-Lepage L. (ed), *Regards sur la Ville*, Economica - Anthropos, Paris, 221p.

L'INTEGRATION DE LA DIMENSION CONFLICTUELLE DANS LE PROCESSUS D'AMENAGEMENT DES ESPACES URBAINS UNE ETUDE APPLIQUEE AU CAS DE L'ILE DE FRANCE¹

André Torre, Haï Vu Pham, Thierry Kirat

Le processus de décision publique présente des limites reconnues, qui concernent aussi bien la méthode de calcul économique que la détermination d'une forme d'acceptabilité sociale par les populations locale (Guesnerie, 2006, Walliser, 1990). En particulier, de nombreux travaux d'économie publique ont montré qu'il est impossible de conduire un choix collectif si l'on veut strictement respecter la préférence individuelle et y intégrer des valeurs non marchandes. C'est tout l'objet du théorème d'Arrow et des développements importants qui y ont fait suite (Arrow, 1951 ; Acemoglu, 2003), jusqu'au théorème d'impossibilité sociale et sa tentative de sauvetage par Sen (2003).

Pourtant, face aux nécessités de développement et d'accroissement de bien-être des populations, il est généralement jugé utile de mettre en œuvre de nouveaux projets d'infrastructures publiques et d'aménagement du territoire. C'est en particulier le cas pour les projets d'aménagement urbain, qui se confrontent à une réalité très simple : l'étalement urbain se réalise de manière pervasive et tend à s'accélérer plutôt qu'à s'arrêter. Face à ce problème, deux solutions existent. La première serait de laisser l'initiative privée décider totalement des plans d'occupation et de renoncer à toute idée d'intervention en laissant le marché choisir les formes les plus contestables (Baumol et al., 1982). L'autre option, de loin la plus suivie de nos jours, consiste à prôner une vision améliorée ou aménagée de la décision publique (Bernard, 2004; Cahiers de l'évaluation, 2008), dans laquelle les imperfections du calcul économique public, ou même les errements de l'action publique (Lascoumes et Le Gales, 2007), sont reconnus et admis, mais qui propose, de manière pragmatique, des arrangements permettant d'intégrer en partie les demandes des populations ou leurs revendications sur des questions de respect du voisinage et de prise en compte des dimensions environnementales.

Dans cet article, nous nous proposons de montrer comment les dimensions conflictuelles, qui sont à l'origine de bien des oppositions locales et naissent souvent au sujet de décisions publiques jugées injustifiées, contribuent à l'élaboration de la décision publique et y jouent un rôle non négligeable, en matière de bancs d'essais de l'action publique. Le travail se focalise sur le cas de l'Ile-de-France, une région soumise à un fort processus d'étalement urbain et de consommation des sols, au profit de nouvelles habitations, de bureaux, mais aussi d'infrastructures au service de la ville comme voies de transport, infrastructures de production d'énergie ou usines de traitement des déchets. Selon leurs

¹ Chapitre écrit par André Torre, Haï Vu Pham et Thierry Kirat.

caractéristiques, ces infrastructures se trouvent généralement situées sur le front d'urbanisation ou à des distances plus importantes, dans des zones périurbaines plus éloignées.

Dans un premier temps, nous analysons la prise en compte analytique des comportements d'opposition et de renoncement dans la décision publique (I), avant d'aborder la question de l'intégration de la dimension conflictuelle dans ce processus (II), puis de l'illustrer par une étude du contentieux administratif lié aux conflits d'infrastructures en Ile-de-France (III).

1. Vers une prise en compte des comportements d'opposition et de renoncement aux décisions publiques en matière d'aménagement

La question de la décision publique et de ses déterminants se pose depuis longtemps pour les spécialistes de l'aménagement de l'espace et du territoire. La réponse des économistes a souvent résidé dans la mise en avant du calcul économique public. Utilisant des techniques mathématique et d'ingénierie pour déterminer les caractéristiques de l'utilité publique, il s'avère la solution de référence pour justifier du caractère optimal de la décision de construction d'infrastructures publiques caractérisées par une absence de marché (Lebègue, 2005). Modèle de décision dominant dans le passé, puis de légitimation des décisions publiques et industrielles aujourd'hui, outil scientifiquement puissant, il éclaire le choix politique du décideur public en termes de bilan socioéconomique (Boiteux 2001). Mais face aux problématiques d'économie du bien-être et aux changements dans les demandes qui lui sont adressées cette méthode fait aujourd'hui débat (Pham et Torre, 2012). Certaines analyses se sont confrontées à la difficulté d'intégrer les réponses des acteurs aux décisions publiques et proposent une première approche de la prise en compte de leurs réactions. Elles permettent une prise en compte des comportements de renoncement et d'opposition, d'abord dans un cadre marchand (vote avec les pieds), puis en s'abolissant ensuite du marché (tripode Hirschmanien). Ce faisant, ces approches nous apportent des éléments intéressants en matière de compréhension des choix d'infrastructures, ainsi que des réactions des populations locales face à l'installation ou au projet d'installation d'activités productives porteuses de nuisances ou de risques potentiels.

1.1. L'exit comme une expression de l'insatisfaction

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

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

L'argument de Tiebout est fondé sur l'hypothèse que les citoyens peuvent choisir entre un nombre suffisamment important d'offres locales, sur la base d'une mobilité parfaite leur permettant de se rendre sur les marchés localisés de biens publics. « *De la même manière que l'on peut concevoir que*

le consommateur se déplace vers une communauté où les prix des biens privés sont connus, on peut l'imaginer se déplacer vers une communauté où les prix des services à la communauté (les impôts locaux) sont connus. Dans les deux cas, il s'agit d'un déplacement vers le marché » (Tiebout, 1956: 420). Les préférences individuelles sont ainsi révélées quand le consommateur peut se déplacer sans aucune contrainte pour faire son « shopping » de biens publics. Outre la mobilité parfaite, ce modèle repose sur un certain nombre de conditions difficiles, voire impossibles, à réaliser: la connaissance parfaite par les consommateurs de la différence entre les communautés, la non sanction du déplacement par une perte d'emploi ; l'existence d'un nombre de communautés suffisamment grand ; l'absence d'externalités entre les communautés ; la taille optimale des communautés, qui vont chercher à attirer ou à repousser des consommateurs en fonction de leur taille réelle.

C'est sans doute le caractère très théorique de la solution de Tiebout qui explique qu'elle connaisse peu d'estimations de nature empirique, qu'il s'agisse des vérifications « indirectes » s'appuyant sur les données locales ou d'analyse de processus migratoires (Kirat et Torre, 2007). Il en va ainsi du choix de l'exit, qui dépend souvent d'une multiplicité de critères allant de la présence des équipements publics et de la disponibilité des biens privés à la qualité des services institutionnels comme le droit ou les procédures administratives, sans parler des choix environnementaux: le paysage, la nature, le climat... Une étude sur un cas américain (Cebula et Kafoglis, 1986) a révélé que le vote avec les pieds correspond à un faible taux d'imposition, une forte augmentation du revenu, une diversité des biens et services sur le marché et un climat plutôt ensoleillé, ce qui confirme le résultat de Oates (1969), qui a montré l'impact des impôts et taxes locaux sur le choix de résidence, au même titre que la recherche d'un air pur. Banzhaf et Walsh (2006) ont prolongé ce travail en intégrant les nuisances environnementales comme cause de délocalisation résidentielle, ouvrant ainsi des pistes en matière de justice environnementale (Newton, 1996), sans pour autant permettre de trancher sur l'impact définitif d'une décision publique ou privée : vote avec les pieds ou choix de supporter ces désagréments.

1.2. La prise de parole chez Hirschman

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

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

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

L'introduction de la variable *Loyalty* marque le passage au tripode *Exit-Voice-Loyalty* (Daudé, 2007). Initialement synonyme d'attachement du consommateur à un bien ou une entreprise, elle est le plus souvent introduite dans l'interprétation du modèle de Hirschman comme une option supplémentaire (Zuindeau, 2009). Trois solutions se présentent alors quand se produit ou se prépare ou une décision qui laisse insatisfaite une personne (ou un groupe d'acteurs) :

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

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

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

Après Dowding et al. (2000), on peut effectuer une distinction entre *Voice* individuel et collectif, ce dernier marquant un élargissement de l'espace de concernement ainsi que la mobilisation contre des projets de taille importante, ou qui impliquent une reconfiguration forte des modalités de gouvernance locale. Dans ce dernier cas, le processus de *Voice* est souvent dirigé vers les pouvoirs publics (Young, 1976), avec l'idée de remettre en question les décisions prises par les autorités et d'infléchir le processus de gouvernance. Le but est alors, soit d'arrêter des projets prévus ou déjà en cours, soit d'infléchir la décision et d'y incorporer une partie des arguments et des attentes des opposants, soit de modifier la composition des parties prenantes de la décision et d'y intégrer de nouveaux acteurs, justement ceux qui s'opposent au moyen du conflit. L'impact peut être considérable, l'ampleur du conflit et la mobilisation collective constituant des moyens importants de modification de la décision et de prise en compte de points de vue supplémentaires. Quels sont les degrés de *Voice* individuel et collectif (Barry, 1974) ? Hirschman ne donne pas de réponse mais note que si le *Voice* est plus coûteux, il permet de conserver la possibilité d'un *Exit* ultérieur².

Les nombreux tests du modèle *Exit-Voice-Loyalty* cherchent souvent en vain à déterminer la meilleure des solutions entre la prise de parole et la défection, dans le domaine des relations salariales ou de la consommation par exemple. En matière de choix d'infrastructures, on retrouve la similitude entre la solution de défection et le vote avec les pieds, mais aussi la difficulté d'un *Exit* et la nécessité de construire des alliances pour mettre en place une construction des oppositions. Young (1976) a ainsi proposé un cadre d'analyse à deux dimensions ; horizontale, qui implique la possibilité de quitter le territoire ou de réagir devant une décision publique en matière d'infrastructures, et verticale, qui ouvre la possibilité de réaliser des arrangements avec différents services des Pouvoirs Publics, la décision de *Voice* ou d'*Exit* dépendant alors de l'interlocuteur. L'ensemble de ces hypothèses reste toutefois rarement vérifié, en raison de la faiblesse des données comparables entre les territoires³.

² « Faire défection, c'est perdre la possibilité de prendre parole, mais l'inverse n'est pas vrai » (Hirschman, 1995)

³ Notons également des tests incorporant une 4^{ème} solution: l'ignorance (*Neglect*) (Farell, 1983 ; Rusbult et al., 1986).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- un haut degré de protection des droits individuels et un fort développement de la responsabilité des promoteurs ;
- un faible poids de l'Etat, et notamment une absence de planification spatiale ;
- une faible confiance des citoyens vis-à-vis des opérateurs, privés et étatiques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Pelletier et al., 2007). Par ailleurs, les oppositions marquent de nouvelles étapes de création de projets et de résistances, caractéristiques des dynamiques de développement territorial.

En dépit de la diversité de leurs objets d'étude ces travaux partagent un point commun : ils considèrent que les conflits ne marquent pas un échec ou une rupture du processus de coopération, mais qu'ils sont plutôt l'expression d'une conciliation en marche entre la décision publique et ses opposants, et donc qu'il est illusoire de chercher à les éliminer. Les auteurs envisagent les conflits comme partie intégrante des essais et erreurs constitutifs de la dynamique de construction des territoires. Encore timidement validée d'un point de vue empirique⁴, cette thèse vient appuyer la vision selon laquelle le conflit prend effet de manière parallèle à la décision publique, et joue *in fine* un rôle actif dans la procédure décisionnelle.

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

2.3. Conflits et modes de décision publique

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

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

⁴ Darly et Torre (2008) démontrent par exemple le lien positif entre les conflits et la mise en œuvre des programmes agri-urbains (projets territoriaux) en Ile de France.

ex-post, un produit construit issu d'un processus négocié, qui varie en fonction de chaque contexte territorial (Lascoumes et Lebourhis, 1998). Le rôle des conflits, comme fondement d'un processus d'essais et d'erreurs, devient ici important et parfois central, car il constitue la variable permettant de remettre de l'information et de la nouveauté dans un système qui pourrait rester figé et donc inapproprié.

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

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

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

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

iii) *Les conflits d'usage de l'espace sont des ferments du lien social*. Ils solidarisent les acteurs locaux et contribuent à la constitution de réseaux d'acteurs autour de questions ou d'intérêts communs. Ils présentent la caractéristique de maintenir une communication entre les usagers qui s'opposent et, sauf cas extrêmes, préservent l'avenir et la vie en communauté. Enfin, ils constituent un rempart contre l'atonie sociale et préservent, par leur expression, du danger d'explosions plus profondes ou de fuite vers des territoires jugés plus accueillants.

iv) *Les conflits s'articulent au processus de décision publique, dans un processus d'essais et d'erreurs*. On retrouve l'idée de Sen de correction des défauts de la démocratie et de la prise de décision imparfaite par des réactions de la population et l'intégration de nouvelles dimensions dans les bases informationnelles. Les actes conflictuels donnent ainsi naissance à un processus d'apprentissage territorial, dans lequel se joue un double mouvement : pendant les conflits les agents apprennent les

uns des autres, et chaque conflit révèle la justesse ou les limites de la décision publique à laquelle il offre une arène de réaction. Après chaque conflit on peut rectifier le tir, et ce processus d'essais et d'erreurs construit ainsi les sentiers de développement, en particulier en validant ou en refusant la mise en place de nouvelles infrastructures.

3. La réalité du contentieux administratif des conflits d'infrastructures en Ile-de-France

Consacrée à une présentation des conflits franciliens qui trouvent une expression devant la justice administrative en matière d'aménagements et d'infrastructures durant la période 1981-2005, cette section est une illustration de la place et du rôle tenus par les conflits en matière de décision publique sur les infrastructures (semi)publiques. Principalement situés dans les espaces périurbains, ces conflits révèlent les oppositions entre les différents usages du sol, ainsi que l'action menée par des groupes de résidents qui désirent préserver leur zone d'habitat de l'urbanisation et de la construction d'infrastructures liées aux fonctions de la ville. Exprimés sous une forme particulière, qui est le langage du droit, ils témoignent des préoccupations locales quant aux localisations futures des équipements publics et révèlent que le souci de la détérioration du bien-être des riverains est à l'origine des conflits provoqués par le projet d'installation d'une infrastructure indésirable à proximité. Ces oppositions ne manquent pas de fondements objectifs, et les argumentaires sont soignés, même si l'on ne peut exclure les conduites opportunistes bien sûr.

3.1. Quelques informations sur l'évolution géographique des conflits d'usage de l'espace en Ile-de-France

L'évolution des conflits dans l'espace est un bon indicateur du processus de périurbanisation de la région Ile-de-France, processus qui se heurte à de nombreuses oppositions des populations déjà installées. Nos travaux, menés à la fois sur le contentieux et l'analyse de la Presse Quotidienne Régionale (PQR, diverses éditions du journal Le Parisien) et publiés par ailleurs (Darly et Torre ; 2008 ; Darly, 2009 ; Torre et al., 2010), montrent que les conflits d'infrastructures ne sont pas distribués au hasard dans l'espace francilien. Au contraire, ils se concentrent dans la zone frontalière du grand Paris urbain : la partie fortement urbanisée de l'agglomération parisienne (Paris et ses trois départements limitrophes, soit la "petite couronne") semble être faiblement touchée. Les conflits témoignent de la contrainte spatiale à laquelle est confrontée l'agglomération parisienne pour s'agrandir et mettre en place des infrastructures nécessaires à l'aménagement du projet urbain.

Au cours des trente dernières années, les conflits se multiplient dans différents lieux de la région, tous situés à la frontière de la petite couronne. Il s'agit de communes périurbaines à l'interface entre l'agglomération parisienne et les espaces naturels et agricoles. Ces communes ont un rythme d'urbanisation assez élevé (en moyenne plus de cinquante autorisations de construction délivrées par an) et sont appelées à devenir urbaines. Les conflits montrent que l'extension de la ville ne se fait pas toujours facilement, car les tentatives d'aménager des infrastructures se confrontent à des oppositions organisées des riverains qui désirent préserver l'environnement ou le cadre de vie.

Les infrastructures mises en cause sont diverses, mais leur géographie reflète nettement les périodes d'aménagement de l'Ile-de-France, que l'on peut caractériser de manière schématique. Ainsi, la période 1985-1995 est marquée par la construction de l'autoroute A86 et les autoroutes et routes qui lui sont liées, sur des tracés controversés, tandis que la période 1995-2005 révèle l'opposition forte des riverains aux projets d'élargissement de deux aéroports Roissy et Orly. Aujourd'hui le bouclage de

l'A86 est achevé, mais ses travaux d'aménagement ont commencé en 1968. Il a donc fallu quarante ans pour finaliser une voie d'une soixantaine de kilomètres autour du grand Paris.

Le croisement des résultats issus du contentieux et de données socio-économiques révèle que les conflits d'infrastructure émergent le plus souvent dans les communes relativement aisées, mais où le taux d'urbanisation est important. Une population communale d'environ trente-cinq mille habitants dont 30% sont des cadres ou exercent une profession intermédiaire ; seulement 15% d'ouvriers et d'employés ; un nombre effectif de cent quarante-cinq permis de construire délivrés chaque année ; un revenu individuel moyen annuel de 33.000 €; une distance d'une trentaine de km de Paris : tels sont les traits d'une commune francilienne type - lieu des conflits d'infrastructures.

La principale concentration de conflits issus de l'analyse de la PQR se trouve dans l'Ouest Parisien, qui concentre les populations les plus aisées et des communes fortement urbanisées. La mise en parallèle des deux sources (PQR et contentieux administratif) révèle les stratégies différentes des acteurs en matière de déclenchement des relations conflictuelles. Dans les territoires sous pression directe de l'agglomération parisienne, à la frontière urbaine, les stratégies d'affrontement (guerre juridique) se révèlent dominantes, alors que dans les zones un peu plus lointaines, c'est plutôt la publicisation par la manifestation publique ou la couverture médiatique qui fait office de sonnette d'alarme à la détection des projets d'aménagement. Si les projets les plus controversés se localisent sur le périurbain assez peuplé, à la frontière urbaine et en cours d'urbanisation, il semble y avoir une gradation dans l'engagement dans le conflit, qui part de la mobilisation des médias à l'annonce des projets et se poursuit par le recours à la justice à partir de la mise en place de la procédure de déclaration d'utilité publique.

3.2. Intérêt d'une analyse des conflits d'infrastructures

Quand ils sont analysés par le prisme du contentieux, les conflits localisés en Ile-de-France relèvent principalement du droit administratif et se concentrent sur trois domaines : l'urbanisme, les installations classées soumises à un régime d'autorisation et de contrôle par l'administration et les aménagements et infrastructures d'utilité publique (Pham et Kirat, 2008). Les contestations visent les documents ou la mise en place et le fonctionnement des équipements publics et privés, pendant que la discussion de fond, derrière la mise en forme juridique de ces conflits, porte souvent sur un désaccord dans l'allocation des droits d'usage de l'espace. Ainsi la transformation d'un sol non-constructible en sol urbanisable, la validation d'un projet d'infrastructure près d'une zone naturelle, la création d'une usine industrielle limitrophe des résidences pourraient alimenter des conflits qui vont jusqu'au Conseil d'Etat, car elles laissent la place à un débat sur les « risques de nuisance » tout d'abord et le devenir du territoire ensuite.

Les conflits d'infrastructures nécessitent une attention particulière, car ils concernent souvent des projets à fort impact sur la population et sur l'environnement et se révèlent fortement consommateurs de sols. L'analyse du contentieux montre en effet que les infrastructures contestées touchent souvent plusieurs communes, généralement périurbaines, plutôt aisées et avec un rythme d'urbanisation assez élevé. Les équipements publics qui font l'objet de la contestation sont construits ou projetés au bénéfice des habitants de ces communes, mais également de ceux des pôles urbains auxquels elles appartiennent, en particulier Paris. Les conflits d'infrastructures s'inscrivent alors dans des relations territoriales à différentes échelles. Le projet peut rester local mais son utilité porte, dans de nombreux cas, sur l'échelle régionale, voire nationale.

De plus, à la différence des deux autres domaines forts de la conflictualité en Ile-de-France IDF (urbanisme et industrie), les projets d'infrastructure sont liés à la question de l'utilité publique, qui se situe à l'interface du droit administratif et du calcul économique public et ne manque pas de soulever le problème de l'équité dans l'exposition aux nuisances.

3.3. Description des acteurs et des objets de conflits d'infrastructure

Les principaux objets des conflits d'infrastructure sur la période 1981-2005 sont présentés dans le Tableau 1.

Objets des conflits	Nombre de décisions des juges administratifs
Infrastructure routière	36
Etablissement public	17
Infrastructure de transport & production d'énergie	10
Infrastructure aéroportuaire	8
Infrastructure ferroviaire	4
Infrastructure fluviale	1
Infrastructure de télécommunication	1
Divers	1
Total	78

Tableau 1 - Les infrastructures les plus contestées en IDF devant les cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat (1981-2005)

Basé sur l'inventaire des décisions de justice extraites de la base LamylineReflex, le tableau recense les réponses des juges administratifs aux requêtes qui leur sont adressées par les protagonistes et les opposants des projets d'infrastructure contestés.

On trouve ainsi, au premier rang de la conflictualité, les infrastructures routières, dont les opposants mettent en avant les conséquences sur la pollution de l'air, le bruit, la poussière, l'impact paysager, ainsi que la dévalorisation immobilière. Plus concrètement, il s'agit avant tout des oppositions au bouclage de l'autoroute A86

(deuxième périphérique de Paris) et aux aménagements des routes et autoroutes correspondantes.

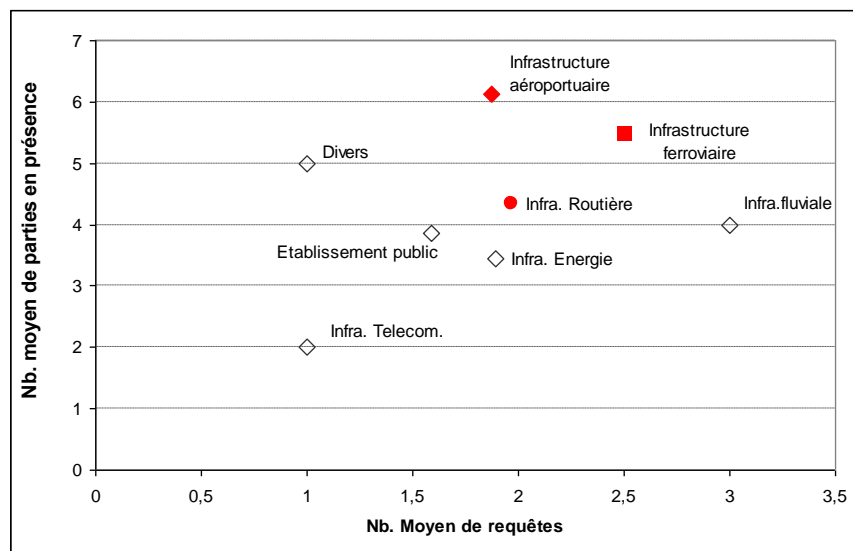
Au deuxième rang apparaît la création d'établissements publics, qui concerne aussi bien des établissements aux impacts positifs que communément reconnus comme négatifs. On trouve ainsi, à côté des stations d'épuration - exutoires des eaux usées - les projets de construction d'hôtels de ville, de casernes militaires et de gendarmeries ou de salles polyvalentes communales. La contestation de ces établissements « non polluants » est principalement menée par des associations dans le souci de protéger des espaces boisés ou naturels que menace le projet d'aménagement. La dimension d'anticipation de ces conflits est patente : ce qui est jugé discutable, ce n'est pas l'infrastructure elle-même, mais le processus d'urbanisation qu'elle pourrait entraîner.

Le cas des infrastructures de production et de transport de l'énergie est un peu différent. C'est la dangerosité de ces équipements (ligne de haute tension, réseau de gaz) qui est mise en avant, ainsi que la servitude d'utilité publique qui y est liée et nécessite un espace dédié. Les opposants à ce type d'infrastructure sont avant tout des associations de riverains, composées à la fois des propriétaires expropriés et d'habitants voisins de l'espace du projet.

Les infrastructures aéroportuaires sont le dernier objet emblématique de la région. En effet, les bruits de décollage et d'atterrissage des avions pendant la nuit font l'objet de conflits durables entre les riverains, les autorités aéroportuaires et les compagnies aériennes présentes à Roissy et Orly depuis des décennies. Nous ne prenons pas en compte ici ce type de conflits liés au service de transport

aérien, mais ils impactent directement les infrastructures de transport aérien et leur construction. Dans une telle situation, la création de nouvelles infrastructures aéroportuaires (extension des pistes, construction et/ou modification des bâtiments) représente la goutte d'eau qui fait déborder le vase et provoque les conflits les plus explosifs de la région en termes de mobilisation d'acteurs, de médiatisation et de durée (Faburel, 2003).

La mesure des conflits par le seul nombre de décisions de justices est partielle, car le juge peut répondre à plusieurs requêtes ou trancher un conflit relatif à plusieurs parties dans un seul jugement. C'est pourquoi nous proposons de mesurer l'intensité des conflits par le nombre de parties engagées dans un conflit et le nombre de requêtes traitées dans chaque juridiction (Graphique 1). Les conflits les plus intenses - c'est-à-dire ceux qui donnent lieu au plus grand nombre de recours juridiques et qui concernent le plus de parties - se trouvent en haut à droite du Graphique. Ils sont liés à l'aménagement des aéroports, des lignes ferroviaires et routières. La construction des lignes de TGV, par exemple, mobilise plus de cinq parties et fait en moyenne l'objet de plus de deux requêtes devant le juge administratif. Un recours juridique à l'encontre des projets aéroportuaires engage environ six parties et donne lieu en moyenne à deux requêtes.



Graphique 1 : Positionnement des conflits d'infrastructures en Ile-de-France selon leur intensité

Comme le montre le tableau 2, les parties engagées dans les conflits d'infrastructures se répartissent, en Ile-de-France, en deux catégories : les acteurs locaux d'une part (associations, collectivités territoriales et particuliers⁵) et les pouvoirs publics (collectivités territoriales et leurs établissements publics, préfets, ministres) d'autre part. Si les premiers sont principalement demandeurs de décisions de justice (sur 208 demandes, 174 proviennent de ces acteurs, soit un taux de 84%), les seconds sont les plus contestés (137/208 soit 66% des cas contestés). Ce résultat n'est pas étonnant dans la mesure où les requêtes juridiques liées à l'aménagement des infrastructures consistent généralement à demander soit l'annulation d'un arrêté préfectoral de déclaration d'utilité publique, soit son rétablissement si le tribunal administratif a procédé à son annulation en première instance. La

⁵ Les particuliers n'ont juridiquement intérêt à agir que s'ils subissent des préjudices directs et monétarisables. Cette contrainte juridique limite le recours au juge, qui est coûteux. Des entretiens ciblés montrent que les particuliers sont souvent soutenus par des associations et que ce statut est parfois un masque emprunté par une association pour contourner des contraintes juridiques concernant son statut.

confrontation entre l'intérêt local et l'intérêt général est ainsi ici indéniable. En effet, trois quarts des conflits (157 contestations sur 208) portés devant les Cours administratives d'appel et le Conseil d'Etat mettent en jeu des confrontations entre acteurs locaux et pouvoirs publics.

Défendeurs→ ↓Requérants	Entre-prises	Acteur serv. Public	Asso-ciations	Collectivités Territoriales	Préfet, Ministre	Organisations professionnelles	Particuliers	Total Conflits
Entreprises				1	5			6
Acteur service public			1					1
Associations	1		2	4	67			74
Collectivités territoriales	1		11	3	33	2	7	57
Préfet, Ministre			13	3		2	9	27
Organisations professionnelles								
Particuliers	2		5	4	32			43

Les tendances de la contestation	Associations attaquent Préfet & Ministre: 67
	Communes attaquent Préfet & Ministre: 33
	Particuliers attaquent Préfet & Ministre: 32

Tab.2 : Les acteurs et leurs contestations devant la juridiction administrative en matière d'aménagement des infrastructures

Un examen attentif des cas présentés ci-dessus permet de qualifier un conflit d'infrastructure type, porté devant la juridiction administrative. En général, le conflit émerge de l'acte administratif qu'est la déclaration d'utilité publique d'un projet d'infrastructure, le plus souvent un équipement public, portée par l'administration au nom de l'intérêt général. Evidemment, le conflit n'émerge que lorsque les acteurs considèrent que la déclaration d'utilité publique ne prend pas en compte les tensions ou critiques exprimées lors des phases préalables de concertation. Des acteurs locaux s'opposent alors au projet et attaquent la déclaration d'utilité publique au nom des nuisances avérées, supposées ou anticipées de ce projet au niveau local.

4. Conclusion - Des conflits anticipés qui pèsent sur l'action publique

Ce travail nous a permis d'entreprendre une réflexion sur la place des conflits d'usage dans le processus de la décision publique. Nous avons en particulier pu montrer que les conflits jouent un rôle d'essai et d'erreur dans la mise en place des procédures de décision en matière d'aménagement et qu'il est aujourd'hui possible de les intégrer dans un schéma collectif où les populations locales voient en partie reconnue leur capacité à exprimer un avis quant aux décisions prises par les administrations ou les entreprises privées, en particulier quand ces décisions affectent leur vie quotidienne ou leur environnement. Les conflits sont ainsi reconnus à la fois comme légitimes dans leur expression, et comme faisant partie d'un processus qui n'inclut pas seulement les décideurs mais donne également la possibilité aux populations locales d'intervenir quand les décisions semblent contraires à leurs intérêts ou à leurs volontés.

De manière plus particulière, nous avons également mis en évidence le fait que, dans le domaine des infrastructures, comme d'ailleurs dans celui des activités industrielles ou extractives soumises à un régime de déclaration ou d'autorisation administrative, les conflits portés au contentieux en Ile-de-

France sont essentiellement l'expression d'actions de contestation que l'on peut qualifier d'*ex ante*, c'est-à-dire dans lesquelles l'opposition porte sur le projet et non sur le bien ou l'équipement déjà mis en fonctionnement, et vise à empêcher sa construction effective. Ces oppositions manifestes peuvent se définir comme des "conflits d'anticipation", qui visent à bloquer les projets contestés ou, du moins, à faire évoluer leur contenu dans un sens moins dommageable pour un certain nombre de parties prenantes.

Cette caractéristique des conflits d'infrastructures vient du fait que les riverains se mobilisent très tôt par rapport aux projets de nouveaux aménagements et que leur capacité d'intervention se concentre sur les phases amont de l'opération. L'action en contentieux est permise par le principe de décision publique, à l'origine du projet, qui repose sur la déclaration d'utilité publique annonçant la mise en œuvre d'un projet d'infrastructure. L'enquête publique qui la précède ne discute pas des éventuels dommages à l'égard de la population locale et les suppose réparables ou compensables. Mais elle ne concerne qu'une partie de la population et ne peut révéler toutes les oppositions, qui s'expriment ensuite dans des conflits où les opposants défendent des intérêts non reconnus par la procédure de concertation.

Observer les conflits : sources et méthodes

L'analyse de la conflictualité nécessite de disposer de données sur les conflits proprement dits, afin de prendre la mesure empirique des phénomènes d'opposition, du mode d'expression des conflits, de leurs causes et de leurs origines ou des solutions qui y sont apportées. Or, les données concernant l'état de la conflictualité sont peu nombreuses et souvent lacunaires pour deux raisons principales : la faible intérêt pour ce domaine jusqu'aux années 2000, ainsi que la forme complexe prise par les conflits, lesquels revêtent des expressions diverses (tribunaux, médiatisation, manifestations...), proscrivent toute représentation simple et conduisent à faire appel à différentes disciplines dans leur définition. Le conflit analysé est un construit qui s'élabore souvent à partir d'informations recueillies auprès de différentes sources.

En France comme dans d'autres pays, aucun système statistique n'est dédié aux conflits d'usage des espaces et des ressources territorialisées (paysages, etc.). Un groupe de chercheurs de l'INRA, du CNRS et de l'Université, venant de disciplines différentes (économie, sociologie, géographie, psychosociologie), parmi lesquels les auteurs du présent article, soutenus par des financements publics, a mis en place une base de données dédiée aux conflits d'usage dans les territoires de France. Originale et répondant à un souci d'exhaustivité dans le recensement des conflits, elle est alimentée par trois types de sources : presse quotidienne régionale, contentieux et enquêtes qualitatives. Les données issues des deux premières sources sont rendues compatibles par une nomenclature et des variables communes, issues d'une élaboration collective⁶, auxquelles sont associées des données de contexte socio-économique. L'échelle territoriale retenue est celle de la commune.

Notre propos est ici limité aux données issues du contentieux, qui nous semblent les plus aptes à un premier traitement de la question des infrastructures, et révèlent comment les riverains s'adressent aux tribunaux, afin d'éviter l'installation d'infrastructures non conformes à leurs attentes en matière de cadre de vie. Les données sont issues d'un travail de recueil de textes (décisions de justice) et d'exploitation sous la forme d'une extraction des données pertinentes via un codage des décisions. La base documentaire LamylineReflex est la principale source utilisée, dans la mesure où elle est exhaustive sur les décisions du Conseil d'Etat et des Cours administratives d'appel pour le contentieux administratif, et sur celles de la Cour de cassation pour le contentieux civil et pénal. Elle permet une

⁶ Nous remercions vivement Marina Galman, qui a été la cheville ouvrière de ce projet.

recherche des décisions pertinentes en mode texte, par combinaison de mots-clés et des opérateurs booléens. Chaque décision constitue une observation pour la base. Les types de conflits sont distingués par leur objet: une usine polluante dont le fonctionnement est contesté ou encore un projet de déviation de route refusé par des riverains. Les décisions de justice permettent d'identifier les arguments avancés par les requérants, c'est-à-dire, en termes juridiques, les "moyens" auxquels la juridiction saisie est tenue de répondre.

La définition des conflits d'usage et de voisinage repose sur trois éléments :

- la distinction entre conflits et tensions. Par rapport à la tension, le conflit traduit le passage d'un seuil qualitatif, qui correspond à l'engagement des parties dans la relation conflictuelle et a pour but de crédibiliser leurs positions. L'engagement implique un coût, monétaire ou hédonique, et peut prendre différentes formes : le recours en justice, la publicisation (différend porté devant des instances publiques ou des services de l'Etat), la médiatisation (différend porté devant les médias), les voies de faits ou la confrontation verbale, la destruction de biens ou d'infrastructures, la production de signes (interdiction d'accès, barrières...).

- l'inscription dans le territoire. Les conflits d'usage de l'espace reposent sur une base physique, se déroulent entre voisins et prennent naissance autour de biens supports matériels ou immatériels localisés. Ils s'inscrivent dans un cadre institutionnel déterminé à la fois par les jeux et les règles des instances locales et supra-locales.

- la matérialité. Les conflits auxquels nous nous intéressons sont liés à une matérialité d'actes réalisés ou anticipés. Les oppositions de personnes ou de groupes se réfèrent à des objets concrets, à des actes techniques en cours ou à venir et se traduisent par des actions concrètes.

Les projets d'aménagements et d'infrastructures ont été identifiés comme l'objet matériel déclencheur du conflit : installation d'une antenne relais pour la téléphonie mobile, construction d'une route, etc. Cet objet matériel peut être formulé en termes juridiques dans un registre différent, par exemple lorsque les requérants contestent une décision de modification du plan local d'urbanisme dont la finalité est à terme de rendre possible l'implantation d'une infrastructure. La base documentaire permet de saisir, pour chaque conflit, son objet matériel et le domaine juridique de la requête.

Les données utilisées, issues du contentieux administratif localisé en Ile-de-France du 1^{er} janvier 1981 au 31 décembre 2005, consistent en décisions rendues par le Conseil d'Etat et, à partir de leur création en 1989, par les Cours administratives d'appel de Paris et de Versailles, sur des conflits localisés dans les six départements de l'Ile-de-France, Paris étant exclu du champ de l'étude au regard de la spécificité de la ville-capitale.

Bibliographie

ACEMOGLU D., 2003, "Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment and politics," *Journal of Comparative Economics*, 31, 4, p. 620-652.

ARROW K., 1951, *Social choice and individual values*. New York, Wiley & Sons, Inc.

BANZHAF S.H., WALSH R.P., 2006, "Do people vote with their feet - an empirical test of environmental gentrification," *NBER working paper*. NBER Summer institute, 38 p.

BARRE M.-D., DE CAVARLAY B.A., ZIMOLAG M., 2006, "Dynamique du contentieux administratif, Analyse statistique de la demande enregistrée par les tribunaux administratifs," Centre d'Etudes Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales – CESDIP.

BARRY B., 1974, "Exit, Voice and Loyalty," *British Journal of Political Science*, 4, pp. 79-107.

BAUMOL J.W., PANZAR J.C., WILLIG R.D., 1982, *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*

- BELL D., GRAY T., HAGGETT C., 2005, "The 'social gap' in wind farm siting decisions: explanations and policy responses", *Environmental Politics*, 14, 4, p. 460-477.
- BERNARD A., 2004, "Repenser le calcul économique public», Communication aux Journées de l'Association Française de Sciences Économiques, 18-20 Mai.
- BEURET J.-E., CADORET A., 2008, "Ensemble pour gérer le territoire : quand l'initiative locale complète ou corrige l'action publique," *XLVème colloque de l'ASRDLF*. Rimouski, Canada, 25-27 Août.
- BOITEUX M., 2001, *Transports : choix des investissements et coûts des nuisances*, Rapport du Commissariat général du Plan: La documentation française.
- CADORET A., 2006, *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux: enjeu d'une gestion intégrée - Le cas du littoral du Languedoc-Roussillon*, Thèse de Doctorat en géographie, Université de Montpellier III.
- Cahiers de l'évaluation Mission de l'évaluation des politiques publiques, 2008, Dossier: *Calculer pour décider 1&2*, Secrétariat d'Etat chargé de la Prospective, de l'Evaluation des politiques publiques et du Développement de l'Economie numérique.
- CEBULA R.J., KAFOGLIS M. Z., 1986, "A note on the Tiebout-Tullock hypothesis. The period 1975-1980," *Public Choice*, 48, p. 65-69.
- CHARLIER, B., 1999, *La défense de l'environnement - entre espace et territoire*, Thèse de Doctorat en géographie, Université de Pau et des pays d'Adour.
- DARLY S., 2009, *Faire coexister ville et agriculture au sein des territoires périurbains. Antagonismes localisés et dynamiques régionales de la conflictualité. Analyse du cas de l'île de France*, Thèse de Doctorat en géographie, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.
- DARLY S., TORRE A., 2008, "Conflits liés aux espaces agricoles et périmètres de gouvernance en Ile-de-France (résultats à partir d'analyses de la presse quotidienne régionale et d'enquêtes de terrain)", *Geocarrefour*, 83, 4, p. 307-319.
- DAUDE O., 2007, "Exit, Voice and Loyalty" in *Regards croisés sur l'économie*, Paris La Découverte.
- DOWDING K., JOHN P., MERGOUPIS T., VUGT M. V., 2000, "Exit, Voice, Loyalty: analytic and empirical developments," *European Journal of Political Research*, 37, p. 469-495.
- ESTEBAN J., RAY D., 1999, "Conflict and Distribution" *Journal of Economic Theory*, 87, p. 379-415.
- FABUREL G., 2003, "Lorsque les territoires locaux entrent dans l'arène publique. Comparaison internationale des conflits liés au bruit des avions", *Espaces et Sociétés*, 155, p. 123-146.
- FARELL D., 1983, "Exit, Voice, Loyalty and Neglect as responses to job dissatisfaction, a multidimensional scaling study," *Academy of management journal*, 31, p. 57-74.
- GUESNERIE R., 2006, "De l'utilité du calcul économique public," *Economie et Prévision*, 4-5, 175, 14 p.
- HERMANSSON H., 2007, "The Ethics of NIMBY Conflicts", *Ethic Theory Moral Prac*, 10, p. 23-34.
- HIRSCHMAN A.O., 1970, *Exit, Voice and Loyalty - Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge (MA), Harvard University Press.
- HIRSCHMAN A.O., 1995, *Défection et Prise de Parole*. Paris, Fayard.
- HIRSHLEIFER J., 2001, *The Dark Side of the Force: Economic Foundations of Conflict Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- JANNELLE D., et MILLWALD H.A., 1976, "Locational conflict patterns and urban ecological structure," *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 62, 2, p. 102-113
- JEONG H.W., 1999, "Conflict management and resolution", in KURTZ L. (ed), *Encyclopaedia of Violence, Peace and Conflict*, Academic Press, 1, p. 389-400.
- KIRAT T., MELOT R., 2005, "Du réalisme dans l'analyse des conflits d'usage: les enseignements de l'étude du contentieux," *Développement Durable et Territoire*.
<http://developpementdurable.revues.org/document2574.html>, en ligne: 10 Mai.
- KIRAT T., TORRE A., 2007, "Quelques points de repères pour évaluer l'analyse des conflits dans les théories économiques, avec une emphase particulière sur la question spatiale," *Géographie, Economie, Société*, 9, 2, p. 215-240.
- LASCOUMES P., LEBOURHIS J.P., 1998, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 11, 42, p 37-66.
- LASCOUMES P., Le GALES P., 2010, *Sociologie de l'Action Publique*, Armand Colin.
- LECOURT A., 2003, *Les conflits d'aménagement – Analyse théorique et pratique à partir du cas de Breton*, Thèse de Doctorat en Géographie, Université de Rennes II.

- LECOURT A., FABUREL G., 2008, "Comprendre la place des territoires et de leurs vécus dans les conflits d'aménagement. Proposition d'un modèle d'analyse pour les grands équipements," in KIRAT Th., TORRE A. (eds), *Territoires de Conflits - Analyse des mutations de l'espace*, L'Harmattan, Paris, p. 21-47.
- LEBEGUE, D., 2005, *Le prix du temps et la décision publique*, Rapport du groupe d'expert Commissariat général du plan, La Documentation Française.
- MORMONT M., 1997, "Vivre avec les conflits d'implantation," *Environnement et Société*, 18, p. 21-33.
- MORMONT M., 2006, "Conflit et Territorialisation," *Géographie Economie Société*, 8, 3, p. 299-318.
- NEWTON D., 1996, *Environmental Justice: A reference handbook*. Santa Barbara, ABC-CLIO.
- OATES W., 1969, "The effects of property taxes and local public spending on property values," *The Journal of Political Economy*, 77, 6, p. 957-971.
- OWEN L., HOWARD W., WALDRON M., 2000, "Conflicts over farming practices in Canada: the role of interactive conflict resolution approaches", *Journal of Rural Studies*, 16, p. 475-483.
- PHAM H.V., KIRAT, T., 2008, "Les conflits d'usage des espaces périurbains et le contentieux administratif - Le cas de la région Ile-de-France", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 5, p. 671-700.
- PHAM H.V., TORRE A., 2012, « La décision publique à l'épreuve des conflits. Un cadre d'analyse des processus décisionnels au regard de l'expression des oppositions », *Revue d'Economie Industrielle*, 1.
- PELLETIER M., JOERIN F., VILLENEUVE P., 2007, "La décision territoriale en conflit. Ville de Québec, 1989 à 2000. Essai de modélisation spatiale," *Environnement Urbain - Urban Environment*, 7, p. 77-95.
- RUSBULT C., JOHNSON D.J., MORROW G.D., 1986, "Determinants and consequence of exit, voice, loyalty and neglect: responses to dissatisfaction in adult romantic involvements," *Human relations*, 30, p. 45-63.
- SHELLING T., 1960, *The strategy of conflict*, Harvard University Press.
- SEN A.K., 1977, "On weights and measures," *Econometrica*, 45, p. 1539-72.
- SEN A.K., 1979, "Personal utilities and public judgement: Or what's wrong with welfare economics," *The Economic Journal*, 89, 135, p. 537-558.
- SEN A.K., 2003, *Ethique et Economique* Presses Universitaires de France.
- TIEBOUT C., 1956, "A pure theory of local expenditure" *The Journal of Political Economy*, 64, p 416-424.
- TORRE A., AZNAR O., BONIN M., CARON A., CHIA E., GALMAN M., LEFRANC C., MELOT R., GUERIN M., JEANNEAUX P., KIRAT T., PAOLI J.C., SALAZAR M.I., THINON P., 2006, "Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises," *Revue d'Economie Rurale et Urbaine*, 3, p. 411-450.
- TORRE A., MELOT M., BOSSUET L., CADORET A., CARON A., DARLY S., JEANNEAUX Ph., KIRAT Th., PHAM H.V., 2010, « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 10 Numéro 1, avril, [En ligne], mis en ligne le 30 avril 2010. <http://vertigo.revues.org/9590>.
- SAMUELSON P., 1954, "The pure theory of Public Expenditure" *Review of Economics and Statistics*, 36, p 387-389.
- WALLISER B., 1990, *Le calcul économique*, La Découverte.
- YOUNG D.R., 1976, "Consolidation or diversity: choices in the structure of urban governance," *The American Economic Review*, 66, 2, p. 378-385.
- ZUINDEAU B., 2009, "Responding to environmental risks: What can Albert Hirschman contribute?" *Ecological Economics*, 69, 1, p. 155-165.