



CRED

Centre de recherche
en économie
et droit

CRED WORKING PAPER *n*^o 2024-02

Unanimité et décision collective : discussion à partir de deux cas
pratiques

February, 2024

JEAN MERCIER YTHIER*

*Université Paris-Panthéon-Assas, CRED, France.

Unanimité et décision collective : discussion à partir de deux cas pratiques

Jean Mercier Ythier
Université Paris-Panthéon-Assas
jean.mercier-ythier@u-paris2.fr
CRED
12, place du Panthéon
75005 Paris
Juin 2023¹, révisé décembre 2023

1-Introduction

Dans cette contribution, on s'intéresse à la relation entre unanimité et décision, dans un contexte où l'approbation unanime des parties prenantes est le fondement principal, sinon unique, de la légitimité de l'action collective.

Les normes d'action communicative de J. Habermas posent le cadre formel qui fonde la légitimité de l'action collective sur l'accord valide des parties prenantes. On rappelle brièvement les principes d'universalisation (U) et d'éthique du discours (D) qui les définissent :

(U) Pour qu'une norme soit valide, les conséquences et effets indirects que l'on peut attendre de son observance générale pour la satisfaction des intérêts particuliers de chaque personne affectée doivent être tels que toutes les personnes affectées puissent les accepter librement.

(D) Chaque norme valide recevrait l'approbation de toutes les personnes concernées si elles pouvaient prendre part à un discours pratique.

On ne détaillera ici, dans ces deux principes, que les trois notions qui se rapportent directement à notre objet : les parties prenantes (« personnes affectées »), l'acceptation unanime et l'acceptation valide de la norme.²

Le principe d'universalisation (U) appuie les conditions de possibilité de l'action communicative sur (et les ancre dans) une *situation d'action* définie, de manière auto-référentielle, à partir des intérêts propres des agents-patients *parties prenantes*, c'est à dire des personnes individuelles *concernées* par l'action du double point de vue de leurs *objectifs* (leurs intentions) et des conséquences attendues pour elles-mêmes : « Une *situation* dénote un segment du monde vécu qui a été délimité en termes d'un thème spécifique. Un *thème* surgit en relation avec les intérêts et

¹ Je remercie les organisateurs et les participants au colloque « Formes de vie et institutions entre nature et artifice. Enjeux, difficultés et perspectives d'un nouveau paradigme normatif » de la Chaire Ethique et Finance (FMSH pôle international) pour les échanges fructueux auxquels il a donné lieu. Je remercie également Julie Riegel pour ses commentaires et pour le travail de terrain qui a fourni la source descriptive-analytique indispensable à la rédaction de cet article.

² On développe une analyse détaillée des principes U et D dans Mercier Ythier (2021).

objectifs des agents. Il définit le *domaine* des questions qui sont *pertinentes* et sur lesquelles l'on peut se concentrer thématiquement. » (Habermas 1983, II-1 : *Situation d'action et situation de parole* ; ma traduction).

Le critère de validité posé par le principe d'universalisation est, essentiellement, un critère d'*inclusion* : pour qu'une norme soit valide, il faut que *toutes* les parties prenantes au sens précédent puissent l'accepter, ce qui suppose, entre autres choses, que chacune puisse faire entendre son point de vue et, le cas échéant, signifier son acceptation ou son rejet.

Le principe d'éthique du discours (D) complète le critère d'inclusion en spécifiant une liste exhaustive de types d'objections susceptibles de fonder valablement le rejet d'une prétention à validité. Ces objections procèdent de la confrontation de la prétention à validité avec l'un au moins des trois critères d'appréciation, analytiquement distincts, de *vérité*, *justesse* et *authenticité*. On se contentera ici de concentrer la discussion sur une *présupposition*, posée du point de vue du seul critère de justesse : la condition d'*équité procédurale*, stipulant, essentiellement, que chaque partie prenante peut exprimer son point de vue, et être entendue par chacune, *dans des conditions égales pour toutes*. Cette condition est rendue, en langue anglaise, de façon particulièrement concise dans l'expression imagée d'« equal voice », « voix égale », où le mot « voix » renvoie principalement à la notion d'expression verbale, orale ou écrite, mais peut également s'étendre à d'autres formes d'expression, telles que, par exemple, un acte de vote.

Cumulés, le critère d'inclusion et le critère d'équité procédurale fondent la légitimité de l'action collective sur son acceptation par toutes les parties prenantes, obtenue dans une situation de délibération permettant à chacune de faire entendre son point de vue, dans des conditions égales pour toutes.

Les normes ainsi posées font explicitement référence à une notion d'action, entendue comme « maîtrise des situations » (Habermas, 1983 : II-1). Elles ne font, par contre, pas de référence explicite à une notion de décision. La première tâche à laquelle on se livrera, donc, dans cette contribution, est de proposer une traduction des normes d'action communicative dans le langage de la théorie de la décision. On présentera ensuite deux cas pratiques qui illustrent bien, à notre sens, des situations d'accord ou de désaccord au sens de ces normes. Une discussion plus détaillée de ces cas pratiques permettra de développer, dans un troisième temps, l'interprétation des composantes principales de la norme, ou tout au moins de la traduction en termes décisionnels que nous en proposons. On revient enfin, dans une brève conclusion, sur la manière dont cette conception bien particulière de l'action collective conjugue et lie actes de parole et actes de choix pour produire des formes de vie démocratique.

2-Normes d'action communicative et décision collective

On reprend à nouveau ci-dessous le bref texte d'Habermas, déjà cité plus haut, sous le titre de « *situation d'action et situation de parole* » : « Si nous définissons l'action en général comme la maîtrise des situations, alors le concept d'action communicative met en lumière deux aspects de cette maîtrise : l'aspect téléologique de mise en œuvre d'un plan d'action et l'aspect communicatif qui consiste à parvenir à une interprétation partagée de la situation, ou plus généralement, à atteindre un consensus. [...] Les *plans d'action individuels* aident à mettre un thème en relief et déterminent le *besoin courant de compréhension consensuelle* qui doit être atteint par

l'intermédiaire des activités d'interprétation. Ainsi conçue la situation d'action est en même temps une situation de parole dans laquelle les agents jouent tour à tour les *rôles communicatifs* d'orateur, de destinataire et d'observateur. » (Habermas 1983, II-1 : *Situation d'action et situation de parole* ; ma traduction)

Posée par rapport au processus temporel ainsi déroulé, la décision correspond au moment d'atteinte du consensus, qui clôt la délibération et déclenche la mise en œuvre du plan d'action. La situation d'action est caractérisée, simultanément, comme une situation de parole, dans laquelle les activités d'interprétation jouent un rôle essentiel. On discutera plus loin la notion de consensus, sous l'angle de l'interprétation notamment. On notera simplement ici que l'on peut lui attribuer deux significations distinctes au moins.³

La première est celle du *langage ordinaire* : il y a consensus lorsque les parties prenantes admettent que, tout bien considéré, les prétentions soumises à leur acceptation sont valides. La décision ainsi comprise correspond à l'ensemble des *actes de parole* par lesquels les parties prenantes manifestent, le cas échéant, leur acceptation.

La seconde est celle de la *théorie de la décision*. Celle-ci conçoit la décision individuelle ou collective comme un *acte de choix préférentiel*. Un plan d'action est accepté, en ce second sens, par toutes les parties prenantes s'il est *préféré* par elles dans les deux sens complémentaires suivants: (i) chacune préfère (au sens large, incluant possiblement l'indifférence) le plan soumis à acceptation à la situation qui prévaut en l'absence d'accord ; et (ii) il n'existe pas d'autre plan d'action, que l'on puisse mettre en œuvre dans la situation d'action, et qui soit préféré par toutes au plan d'action soumis à acceptation (plus précisément, préféré au sens large par chacune et au sens strict par l'une au moins). Reformulée en termes techniques, cette définition de l'*accord unanime* correspond à un optimum de Pareto unanimement préféré à la situation initiale.⁴ L'unanimité à laquelle il est fait référence ici correspond à un *consensus* relatif à un plan d'action : les parties prenantes endossent la situation dans laquelle elles ont à exprimer leur choix quant à un ensemble de plans d'action alternatifs, y compris, le cas échéant, la « non action » c'est-à-dire, pour l'essentiel, la reconduction simple du statu quo ; un plan d'action consensuel est un plan d'action (ou, le cas échéant, de non action au sens ci-dessus) qui est accepté par chaque partie prenante, au sens où aucune d'entre elles n'exprime sa préférence *stricte* pour l'un des autres plans d'action soumis à leur appréciation. Il s'agit donc d'unanimité au sens large d'*absence de rejet ou d'opposition ferme et durable* d'une partie prenante au moins, et non d'unanimité stricte au sens d'adhésion ferme et durable à un plan d'action (ou de non action) exprimée par *chaque* partie prenante.

³ On développe la même interprétation dans Mercier Ythier (2020).

⁴ Un *optimum de Pareto* d'un ensemble de plans d'action réalisables des parties prenantes est un plan d'action réalisable tel qu'il n'existe aucun autre plan d'action réalisable qui lui soit préféré au sens large par toutes les parties prenantes et préféré au sens strict par une partie prenante au moins. On parle de *préférence stricte* entre deux plans d'action lorsque la partie prenante qui les compare n'est pas indifférente, et a donc bien une préférence affirmée (« stricte ») pour l'un ou pour l'autre. La notion de préférence *large* recouvre les cas de préférence stricte et les cas d'indifférence entre plans d'actions.

3-Deux cas pratiques

On résume ici brièvement les deux cas pratiques étudiés par Julie Riegel dans l'ouvrage collectif *Raison économique et raison politique* (2022 : chap. 9). Il s'agit de cas de mise en place de procédures pour l'élaboration de plans de gestion publique territorialisée de l'eau, par bassin versant, associant les différentes parties prenantes concernées, telles que l'Etat, les collectivités territoriales, ou les usagers, dans des comités de bassin, ou, à une échelle plus locale, des syndicats de rivière.

Deux cas sont présentés et analysés en détail : le bassin versant de Brévenne-Turdine, dans les monts du Lyonnais, et celui du Buëch, dans le département des Hautes Alpes. Ces deux bassins sont marqués par des épisodes récurrents de crues brutales, crues cévenoles pour le premier, crues de printemps et d'automne pour le second, occasionnant d'importants dégâts matériels (inondations, dégradation de différents aménagements tels les ponts, portions de routes, habitations, ou simplement les berges), prenant parfois un tour catastrophique (crues cévenoles de 1983 et 2008, notamment).

Des plans de gestion des eaux ont été élaborés par les syndicats de rivière des deux sites au tournant des années 2010, notamment pour traiter ces problèmes. Ils l'ont été dans l'esprit des procédures mises en place à partir des années 2000, caractérisées par une large concertation et la recherche du consensus. Les deux syndicats ont, pour ce faire, sous-traité la conception et l'animation de la concertation à la même entreprise coopérative, DialTer, spécialisée dans le dialogue territorial. Avec des résultats très contrastés, en dépit de l'apparente similitude des contextes.

Ces contextes sont marqués l'un et l'autre par une certaine dramatisation des enjeux et conflits des parties prenantes, liée à la chronique des dégâts subis par le passé. Une même procédure de décision collective leur est appliquée, reposant sur une règle (implicite) commune de décision à l'unanimité des parties prenantes, et mettant en œuvre une même méthode de délibération collective, qui combine bonnes pratiques de négociation raisonnée et bonnes pratiques de médiation des conflits. On entrera plus loin dans le détail de la description du résultat. Disons simplement à ce stade que la décision peut être interprétée : dans le cas de Brévenne-Turdine, comme un *plan d'action innovant* soutenu par le *consensus* des parties prenantes ; dans le cas du Buëch, comme la reconduction du *statu quo ante*, s'accompagnant de la persistance d'un *désaccord* marqué entre certaines parties prenantes.

4-Logique des choix et interprétation partagée de la situation

On a proposé plus haut de caractériser l'action communicative comme un *optimum de Pareto unanimement préféré à la situation initiale*, c'est-à-dire à la situation qui prévaut ou prévaudrait en l'absence d'accord. On détaille, dans cette section, les éléments de cette définition qui se rapportent au critère d'unanimité, c'est-à-dire le principe d'inclusion (U) et le principe d'équité procédurale (« equal voice » ; D). On s'appuie sur nos deux cas pratiques, décrits succinctement, pour développer l'interprétation de ces éléments. On s'attache particulièrement, pour ce faire, aux trois points-clés suivants : la notion de *situation initiale* ; l'équité dans le *partage des gains* de l'action communicative ; et les notions de *bien commun* et d'*unanimité pratique* qui émergent naturellement de la discussion.

4-1-Situation initiale et principe d'inclusion : accord sur les conditions de l'accord

La situation initiale est putative, même si elle peut, dans certains cas, correspondre à une situation de fait. Elle est définie comme la situation que l'on obtiendrait, ou obtient le cas échéant, en l'absence d'accord sur un plan d'action alternatif. Il s'agit donc d'une référence partagée, ou référence commune, servant de support à l'appréciation, par chaque partie prenante, du gain que représente, pour elle-même, l'acceptation d'un projet d'action collective. L'existence, ou plus souvent l'élaboration et l'explicitation d'une telle référence commune, font partie intégrante du processus délibératif. Elles constituent un point d'accord en elles-mêmes, un accord sur les conditions de l'accord, qui remplit la fonction de condition nécessaire, ou condition de possibilité, de l'accord « final ». Cette référence commune implique, en particulier, l'acceptation commune d'un droit de veto de chaque partie prenante, opposable à tout plan d'action alternatif à la simple mise en œuvre de la situation initiale.

Le caractère « initial » de la situation renvoie à une antériorité logique (comme condition de possibilité de l'accord) qui ne coïncide que par exception avec l'antériorité chronologique. La situation initiale remplit, dans cette construction, une fonction semblable à celle de l'état de nature dans les philosophies du contrat social. On pense en particulier à la variante développée par John Locke dans son *Second Traité du Gouvernement* (1690), variante que l'on peut voir comme un lointain antécédent des conceptions de l'accord auxquelles on s'intéresse ici.

Nos deux cas pratiques fournissent deux exemples bien caractérisés de situations initiales au sens, respectivement, de référence hypothétique et de statu quo ante.

Dans le cas de Brévenne-Turdine, la situation initiale reste hypothétique, puisque la concertation débouche sur un plan d'action consensuel qui ne reconduit pas la situation antérieure à l'accord. Certains éléments de cette situation initiale sont décrits en filigrane dans le paragraphe suivant (Riegel 2022 : p. 298) : « Le succès contrasté des concertations analysées dans ce chapitre a aussi trait à une différence importante de normativité juridique et administrative entre les deux projets. S'ils sont, dans les deux cas, qualifiés de projets d'intérêt général (PIG) par l'autorité administrative compétente (le préfet), seul le projet Brévenne-Turdine peut disposer d'une déclaration d'utilité générale (DUP). Dans le cas où des accords à l'amiable avec les riverains n'aboutissent pas, le syndicat peut en faire la demande à la préfecture, afin de pouvoir engager des demandes d'expropriation ou de servitudes sur des terrains privés. *Le syndicat de rivière Brévenne-Turdine n'a pas enclenché de mesures d'expropriation, car les négociations avec les acteurs agricoles ont abouti ; mais ces derniers avaient tout intérêt à dialoguer, ayant évidemment connaissance de ce possible recours.* » (c'est moi qui souligne).⁵

⁵ On pourrait penser que la possibilité d'exercer ainsi une pression règlementaire directe sur certaines parties prenantes est en contradiction avec la présupposition de non-coercition habituellement invoquée comme l'une des composantes (présuppositions) principales des normes d'action communicative. Ce pourrait être le cas, notamment, si l'une des parties prenantes en tirait argument pour refuser de participer à la délibération, au motif que celle-ci ne serait pas conforme à la condition de justesse du principe D. Or rien de tel ne se produit dans le cas examiné. Les parties prenantes tiennent bien compte de ces données règlementaires dans leur évaluation de la situation, mais aucune, à notre connaissance, ne les conteste au motif que leur existence porterait atteinte aux conditions de validité du processus de concertation.

Dans le cas du Buëch, la situation initiale est une situation de fait, correspondant à la reconduction du statu quo ante, puisque la concertation a échoué, au sens où elle n'a pas permis d'aboutir à un consensus sur un plan d'action alternatif à la simple reconduction du dispositif antérieur. La reconduction du statu quo ante porte sur une partie seulement du projet initial du syndicat de rivière : « L'un des objectifs de ce projet consiste à redonner un espace de libre expansion à la rivière, impliquant la destruction de portions de digues, qui protègent depuis deux siècles les parcelles agricoles des crues et projections de pierre qu'elles engendrent » (Riegel 2022 : p. 287)

C'est cette partie du projet qui a été abandonnée, en raison d'une opposition forte de certaines parties prenantes, motivée par des raisons sur lesquelles nous reviendrons plus loin.

4-2-Equité procédurale et partage des gains de l'action communicative

On commence par un bref rappel de logique formelle sur la propriété d'*unicité* du type d'accord étudié ici (l'optimum de Pareto unanimement préféré à la situation initiale). Il y a deux cas de figure, essentiellement, dans lesquels ce type d'objet est unique, c'est-à-dire se réduit à un unique plan d'action collective. Il s'agit du cas dans lequel la situation initiale est un optimum de Pareto ; et de celui dans lequel la situation initiale n'est pas un optimum de Pareto *et* les parties prenantes choisissent le même plan d'action parmi ceux qui sont unanimement préférés à cette situation initiale.

Lorsque la situation initiale est un optimum de Pareto (c'est ainsi que nous interprétons le cas du Buëch), la situation initiale coïncide avec le statu quo ante, ou bien avec une situation hypothétique réalisable voisine de ce dernier, et toute alternative à cette situation initiale suscite l'opposition et le rejet ferme et définitif d'une partie prenante au moins. Le seul optimum de Pareto unanimement préféré à la situation initiale (préférence au sens large, la préférence comprenant ici l'indifférence) est donc la situation initiale elle-même. On s'accorde à mettre en œuvre cette dernière, faute d'accord unanime sur une alternative.

Il y a unicité également lorsque, à l'extrême opposé, certaines alternatives sont unanimement préférées à la situation initiale (avec préférence stricte, excluant l'indifférence), *et* les parties prenantes préfèrent toutes la même alternative parmi ces dernières. L'optimum de Pareto unanimement préféré à la situation initiale est alors simplement, en effet, l'alternative (normalement unique) préférée par tous et par chacun dans l'ensemble des projets d'actions proposés au choix collectif. *On a là un cas d'unanimité au sens très fort d'exacte identité de vue des parties prenantes au regard de ce qui est souhaitable pour chacune d'elle parmi l'ensemble des alternatives envisagées.* On notera que, dans ce cas de figure tout théorique, le choix collectif est *indépendant de la situation initiale*. Ou, plus exactement, qu'il n'en dépend, le cas échéant, qu'à travers les préférences des parties prenantes, c'est-à-dire à travers les modalités de la situation initiale qu'elles prennent en compte dans leurs critères d'appréciation *subjective* des alternatives.

Dans les cas intermédiaires entre ces deux cas extrêmes, c'est-à-dire dans les situations où il existe des alternatives unanimement préférées à la situation initiale et où les parties prenantes ont des préférences *divergentes* par rapport à ces alternatives, l'application du critère de préférence unanime génère en général des solutions multiples. Dans le cas de figure, typique, dans lequel chaque partie prenante a une alternative qu'elle préfère parmi celles que toutes préfèrent à la situation initiale, *et* dans lequel ces optima individuels sont *deux à deux distincts*, chaque optimum

individuel est une solution possible au problème de choix collectif (c'est un optimum de Pareto unanimement préféré à la situation initiale). La *multiplicité* des solutions possibles est alors, en d'autres termes, l'exact reflet de la *diversité* des préférences, on pourra dire aussi des *intérêts*, des parties prenantes. Le problème de choix collectif peut donc être reformulé comme un problème de *partage équitable des gains issus de l'action collective*. L'obtention d'un accord final s'analyse ainsi en deux composantes : l'adoption commune d'une situation initiale, *putative* ici par construction, comme référence pour l'appréciation, par chaque partie prenante, des avantages qu'elle retire, le cas échéant, de tel ou tel programme d'action commune (il s'agit de l'accord sur les conditions de l'accord mentionné plus haut) ; et l'adoption de *normes d'équité partagées* pour une *juste répartition* de ces avantages entre les parties prenantes. L'accord final *dépend alors fortement de la situation initiale*, notamment à travers le contenu du domaine des choix possibles ouvert par cette dernière, et les choix de répartition envisageables qui en résultent. Il s'agit ici d'une dépendance *objective*, à distinguer de la dépendance subjective envisagée plus haut.⁶

La théorie des jeux coopératifs fournit quelques modèles de solution intéressants pour la détermination d'une solution de ce type. On pense en particulier à la solution coopérative de Nash et à celle de Kalai-Smorodinsky.⁷ On ne pourra pas les discuter ici faute de place suffisante. On se contentera de signaler qu'elles supposent l'une et l'autre des utilités cardinales, ce qui n'a de sens pratique que dans les cas où les gains des parties prenantes peuvent valablement être mesurés en unités monétaires (en euros par exemple). On développera, en lieu et place, l'interprétation de certains aspects clés de la délibération débouchant sur la solution théorique générale, en s'appuyant sur le cas pratique pertinent (celui de Brévenne-Turdine). Il s'agit : de la discussion d'alternatives suffisamment nombreuses et différenciées ; de normes d'équité qualitative impliquant une *égale reconnaissance* des parties prenantes ; et de normes d'équité quantitative impliquant une notion partagée de *juste compensation* monétaire.

4-2-1-Construction délibérative d'un ensemble d'alternatives accepté par toutes les parties prenantes

Le projet du syndicat de rivière Brévenne-Turdine doit concilier trois types de préoccupations partiellement contradictoires.

On a déjà mentionné plus haut les problématiques de gestion des crues, génératrices de préoccupations de contrôle des risques d'inondation et de déstabilisation des berges, portées notamment par les riverains, dont certains exploitants agricoles.

⁶ La dépendance objective à la situation initiale, tout comme l'existence de solutions multiples, sont des conséquences directes du fait que le classement des alternatives par ordre de préférence unanime est incomplet. En termes techniques, on dit que le classement par ordre de préférence unanime, construit à partir de préférences individuelles complètes et transitives, est un « préordre partiel » (c'est-à-dire une relation binaire réflexive, transitive et incomplète). On montre, dans Mercier Ythier (2022 : Corollaire 2 et exemple 4), que la maximisation de préférences réflexives incomplètes est logiquement équivalente à une notion naturelle de dépendance au chemin délibératif. La dépendance à la situation initiale, comme la dépendance au chemin délibératif, renvoient à l'influence exercée par les déterminants contextuels non-préférentiels, y compris dans leurs aspects idiosyncratiques, sur la détermination d'une solution unique au problème de choix collectif tel qu'il est formulé ici.

⁷ Ces auteurs proposent des caractérisations axiomatiques de règles de décision, dont l'application au contexte de choix collectif produit une solution unique du type de celles qui sont discutées ici (c'est-à-dire un unique optimum de Pareto unanimement préféré à une situation initiale prédéfinie). Le lecteur intéressé pourra consulter à ce sujet les synthèses très complètes d'Hervé Moulin (1988) et Alvin Roth (1979).

Outre ces questions, le projet fait place également à des objectifs de restauration du milieu naturel, s'exprimant à travers le souhait de rétablir des zones de libre expansion de la rivière. Ce second type d'intention est porté, notamment, par les associations environnementales. Sa mise en œuvre suppose en particulier la suppression de dispositifs artificiels d'enrochement des berges. Cette suppression est susceptible de contrarier la mise en œuvre des dispositifs de contrôle des crues.

Un troisième type de préoccupation, enfin, porté principalement par les exploitants agricoles concernés, découle de la nécessité d'immobiliser une partie du foncier agricole dans le cadre de la mise en place de barrages écrêteurs de crues.

Le processus délibératif, qui se déroule sur plusieurs mois, fait apparaître, au fil de son développement, une prise en compte croissante des préoccupations du premier et troisième type distingués ci-dessus, reléguant au second plan les objectifs de restauration du milieu naturel portés par les associations environnementales. Cette variation significative dans l'ensemble des alternatives soumises à discussion est manifestée notamment par d'importantes différences entre le projet finalement retenu et celui qui avait été soumis à l'origine par le syndicat de rivière : « Le projet initial du syndicat est bien balisé lorsque la concertation démarre dans le bassin Brévenne-Turdine, sur la base des propositions de deux bureaux d'étude en hydraulique et en écologie. Cinq sites sur le bassin versant sont déjà identifiés, qui doivent accueillir quatre barrages écrêteurs de crue et trois opérations de restauration écologique. [...]. Après six mois de discussion, le projet a largement évolué. Trois sites seulement au lieu des cinq initiaux ont finalement été retenus. Ils doivent accueillir deux barrages écrêteurs de crue en place des quatre ouvrages modélisés initialement, ainsi que deux opérations de restauration écologique. L'emprise globale des aménagements prévus sur la rivière et sur le foncier agricole sont bien moindres. » (Riegel 2022 : pp. 295-297)

4-2-2-Normes d'équité partagées

Il ressort de l'examen ex post de la dynamique de la concertation que ce sont les parties prenantes dont l'expérience vécue était la plus directement et fortement affectée qui ont aussi le plus fortement contribué à faire évoluer le projet vers sa forme finale. Il s'agit, en particulier, des riverains, durement éprouvés par la crue de 2008, dont le point de vue s'est exprimé avec vigueur par l'intermédiaire d'une association ad hoc et de sa présidente. Et également des agriculteurs exploitant les terrains affectés par le projet.

La prise en compte de leurs demandes s'exprime dans les différents registres de reconnaissance mobilisés par la concertation, symbolique, pratique ou financier selon les cas. On lit ainsi, pour ce qui concerne l'association de riverains : « Les rapports de l'association avec le syndicat [de rivière] ont longtemps été houleux, la communication difficile. Dans son récit transparait sa colère passée, la perception de ces habitants d'avoir été méprisés, perçus comme des riverains individualistes aux intérêts comptables. [...] La présidente de [l'association] TUCLI a le sentiment qu'avec la concertation, ses intérêts et ceux des habitants en zone inondable ont enfin été pris en compte et que les institutions publiques leur accordent désormais de la considération. » (Riegel 2022 : p. 290)

La prise en compte des demandes des exploitants agricoles se manifeste principalement, sur le plan pratique, par la réduction sensible de l'emprise foncière du projet dans sa version finale, par rapport au projet initial.

Elle se traduit également, sur le plan financier, par un effort d'indemnisation important, relativement à des opérations d'expropriation ayant affecté le foncier agricole local dans les quelques années précédentes : « Le rachat des terres agricoles directement dans l'emprise du projet du syndicat a été ainsi validé à hauteur de 2,50 € le m², la fourchette d'indemnisation des projets privés précédents allant de 0,90 à 1,10 € ». (Riegel 2022 : p. 291)

Elle s'exprime, finalement, dans l'ensemble des registres de reconnaissance distingués plus haut : « Dans le bassin Brévenne-Turdine, la concertation formelle qui s'est déroulée en 2013, puis la poursuite du dialogue entre le syndicat de rivière et les agriculteurs, ont généré deux effets durables. Le premier est le sentiment de reconnaissance qu'expriment différents riverains dans leurs récits de cette expérience de concertation, car ils se sont sentis pris en compte. La seconde est la mise en place de mesures de compensation établies à la carte avec les agriculteurs riverains directement impactés par le projet. Malgré l'asymétrie initiale entre ces parties prenantes et le syndicat de rivière, en termes de pouvoir de décision et de recours possible à l'expropriation dont ce dernier disposait, une marge de négociation réelle a été conférée aux agriculteurs. » (Riegel 2022 : p. 289)

L'ensemble de ces mouvements, conclus par l'acceptation du projet dans sa version finale, compose une situation dans laquelle les demandes des parties prenantes sont prises en compte, dans une mesure limitée par leurs concessions réciproques. Les exploitants agricoles concernés, qui sont aussi les parties prenantes les plus directement affectées par le projet, obtiennent les concessions les plus importantes, appréciées à l'aune des compensations financières et de la différence entre les versions initiale et finale du projet du syndicat de rivière. Il s'agit notamment de la réduction de l'emprise foncière du projet, liée à la réduction de moitié du nombre de barrages écrêteurs de crue. Les riverains concèdent cette dernière mais obtiennent la reconnaissance symbolique et pratique de l'importance de la maîtrise du risque d'inondation. Ceci a pour conséquence de faire passer au second plan les objectifs de restauration du milieu naturel du projet initial. Les associations environnementales obtiennent toutefois le maintien de deux des trois projets initiaux en la matière.

4-3-Bien commun et unanimité pratique

Dans le cas de Brévenne-Turdine, la concertation débouche sur la constitution d'une forme de bien commun. Le choix collectif ne peut satisfaire pleinement les prétentions de chaque partie prenante, eu égard à la diversité des points de vue (intérêts) qu'elles expriment. L'unanimité s'entend alors comme l'absence, à l'échelle de la concertation, d'opposition durable d'une opposition déterminée de la part de l'une au moins des parties prenantes. Cette absence d'opposition active atteste de l'existence du bien commun constitué au cours de la concertation.

Dans le cas du Buëch, le choix du statu quo respecte les conditions d'unanimité formelle constitutives de la solution théorique : on a bien un optimum de Pareto unanimement préféré, au sens large (comprenant l'indifférence), à la situation initiale, ici réduite au statu quo ante. Mais cette unanimité formelle recouvre une opposition de fond entre certaines parties prenantes. Le choix du statu quo manifeste ici une divergence de vue, durable, entre les conceptions du bien

commun portées par le syndicat de rivière d'une part, et par certains riverains et agriculteurs d'autre part.

4-3-1-Unanimité pratique et constitution d'un bien commun

On a restitué plus haut les principaux éléments de la dynamique de concertation qui a abouti au projet finalement retenu par le syndicat de rivière, et son issue relativement peu favorable du point de vue des objectifs de restauration du milieu naturel. Le principal des efforts de concertation a porté sur le contrôle des risques d'inondation, et sur son corollaire, c'est-à-dire l'obtention de l'adhésion des exploitants agricoles lésés par l'emprise foncière des barrages écrêteurs de crue. Les demandes portées par les associations environnementales sont ainsi passées au second plan. Une partie d'entre elles sont satisfaites néanmoins, et cela, conjugué à leur compréhension des enjeux matériels et moraux associés aux crues cévenoles, a suffi pour motiver leur soutien au projet : « Les représentants des associations environnementales ont perçu ce projet comme principalement dédié à la protection contre les inondations, imposé par la demande sociale. [...] Pour autant, ces réserves n'ont volontairement pas été érigées en oppositions au projet [...]. A l'automne 2015, les accords issus de cette concertation ont été publicisés et mis à l'épreuve par l'enquête publique relative au projet. Celle-ci a reçu le soutien des associations environnementales, et n'a pas soulevé d'opposition de la part des riverains du projet. » (Riegel 2022 : p. 292)

On obtient ici un cas d'unanimité pratique, matérialisé par la mise en place d'actions communes durables, sous la forme principalement des barrages écrêteurs de crue et des opérations de restauration du milieu naturel.⁸ Cette réalisation d'un bien commun ne fait pas disparaître pour autant les divergences de vues et d'intérêts des parties prenantes, qui ont justifié les importantes concessions consenties par chacune. L'accord doit donc être caractérisé aussi, de façon nécessaire et complémentaire, comme une situation d'absence d'opposition active des parties intéressées.

4-3-2-Unanimité formelle et persistance d'un désaccord de fond au sein même de l'accord

Nous avons signalé plus haut un certain nombre de similitudes de contexte entre Brévenne-Turdine et le Buëch. Pointons à présent quelques différences saillantes. C'est moins le risque d'inondation proprement dit qui préoccupe les riverains concernés par le projet du syndicat de rivière, que celui de débordement, accompagné de dépôts d'alluvions pierreux susceptibles de compromettre les cultures de terres fertiles bordant le cours d'eau. Ce projet consiste principalement, sur la portion qui fait polémique, à redonner un espace de libre expansion à la rivière, en démantelant un système de digues anciennes, construites aux 18^{ème} et 19^{ème} siècles pour limiter les conséquences des crues

⁸ On notera que la notion de bien commun mise en œuvre ici ne repose que très partiellement sur la conception des communs développée par Elinor Ostrom (2010). Cette dernière s'applique aux problématiques de surexploitation des ressources communes, découlant de leurs caractéristiques de biens disponibles en accès libre et susceptibles d'exploitation privative. Ce type de problème est bien présent dans la délibération, à travers les objectifs de restauration des sites naturels portés par certaines parties prenantes (les associations environnementales dans le cas de Brévenne-Turdine, et l'administration dans le cas du Buëch). Mais il est relégué au second plan par les préoccupations d'aménagement public relatives aux dispositifs et ouvrages de régulation des cours d'eau. Le bien commun est donc principalement caractérisé ici, ex post, comme un *bien public*, en tant que bien commun générateur de *services communs* (les services rendus à la population du site par le dispositif de régulation du cours d'eau). Ce sont, en d'autres termes, les caractéristiques de bien public (local) de l'action commune, et non les problématiques de surexploitation des ressources communes, qui apparaissent comme constituant, de fait, l'enjeu principal de la délibération dans nos deux cas pratiques, à l'origine du succès dans le cas de Brévenne-Turdine comme de l'échec dans le cas du Buëch.

saisonniers. Le compte-rendu des discussions entre les riverains et le syndicat de rivière laisse transparaître, en arrière-plan des objectifs de contrôle des risques associés aux crues et de restauration du milieu naturel affichés par le syndicat, d'autres préoccupations des parties prenantes, en rapport avec l'évolution de long terme, démographique et économique, du territoire concerné. Celle-ci est marquée par l'exode rural amorcé dans les années 1960, et la disparition corrélative d'un grand nombre d'exploitations et d'emplois agricoles. Un point d'équilibre semble avoir été trouvé au début des années 2000, avec la réinstallation d'un petit nombre d'exploitants. En parallèle de ces évolutions de fond, l'administration s'est désengagée de l'entretien et du financement du dispositif de digues historique, et semble considérer que celui-ci est surdimensionné, par rapport aux données et perspectives démographiques et économiques présentes. Les riverains souhaitent, quant à eux, son réengagement dans l'entretien du dispositif existant, et rejettent en tout état de cause, avec constance et vigueur, les projets de démantèlement total ou partiel tels qu'ils leur sont présentés : « A l'inverse de la concertation précédente, celle mise en place pour le plan de gestion du Buëch a laissé des traces douloureuses cinq ans plus tard parmi ses parties prenantes. Dans le village de 300 habitants de La Faurie, situé à quelques kilomètres du bureau du syndicat de rivière, c'est l'objectif d'un espace d'expansion de la rivière à gagner sur les terres agricoles qui a marqué les esprits. [...] On retrouve sur le Buëch cette opposition sur ce qui fait patrimoine, entre les liens tissés par les sociétés avec la rivière, et la rivière telle qu'elle fut, ou qu'elle pourrait être, si sa dynamique spontanée n'est pas entravée. « La nature est là pour qu'on *l'entretienne* » dit un éleveur retraité, comme en écho au propos de cet autre agriculteur : « Notre problème c'est avec le discours, l'attitude du syndicat : il faut que la rivière fasse ce qu'elle veut, et aille où elle veut. Je ne suis pas d'accord avec ça. » » (Riegel 2022 : pp. 292-294)

La décision « unanime » de reconduction du statu quo ante sanctionne ici des divergences de vue profondes et durables entre les parties prenantes. Sa perpétuation semble très incertaine, soumise aux aléas hydrologiques et grosse de controverses futures.

5-Nuances d'accord et de désaccord : unanimité, actes de parole, actes de choix, et formes de vie démocratiques

L'analyse logique, conjuguée à l'interprétation en contexte, fait ressortir deux notions d'unanimité, désignées ci-dessus sous les appellations d'unanimité formelle et unanimité pratique.

L'*unanimité formelle* fait référence à la forme logique de la solution théorique : optimum de Pareto unanimement préféré, au sens large, à une situation initiale putative. Elle constitue un accord sur les conditions de l'accord, qui suppose principalement, pour être effectif, une acceptation, et donc, notamment, une *interprétation*, partagées de la situation initiale dans sa fonction de situation de référence pour l'appréciation, par chaque partie prenante, des gains de l'action communicative. En particulier, on renonce, d'un *commun accord*, à imposer une action commune à une minorité récalcitrante, même réduite à une seule partie prenante. L'obtention d'une telle interprétation partagée passe normalement par un ensemble d'actes de parole. L'acceptation constitue quant à elle un acte de choix, qui manifeste, et exprime, l'acceptation du processus délibératif dans son ensemble, y compris celle du type de décision auquel il conduit (la décision par acceptation unanime).

L'unanimité formelle est compatible avec l'existence de *désaccords persistants* entre les conceptions du bien commun portées par les parties prenantes. Si tel est le cas, la situation initiale coïncide avec le statu quo ante, ou avec une situation hypothétique voisine, et la décision consiste alors simplement à mettre en œuvre cette situation initiale, en accomplissant le plan d'action inscrit dans cette dernière (plan d'action qui, le cas échéant, pourra prendre la forme d'une simple prolongation du statu quo). Dans le cas contraire, la situation délibérative est susceptible de déboucher sur un cas d'*unanimité pratique*, c'est-à-dire sur le choix d'un plan d'action communicative parmi les optima de Pareto unanimement préférés à la situation initiale (avec préférence stricte pour certaines parties prenantes au moins). Ce choix s'analyse en deux composantes : comme un choix d'*action commune* parmi un ensemble de plans d'actions équivalents du point de vue du critère de préférence unanime ; et comme un choix de *répartition* des gains (et charges) de l'action communicative entre les parties prenantes. L'unanimité s'entend ici au sens d'*absence de manifestation d'opposition ferme et durable* d'une partie prenante au moins. Ce choix préférentiel, collectif, manifeste et exprime, en situation : dans sa composante active, une conception du *bien commun partagée* par les parties prenantes ; dans sa composante distributive, une *norme d'équité partagée* par les mêmes, dans ses dimensions qualitative (reconnaissance mutuelle) et quantitative (juste compensation, s'il y a lieu). Cet acte de choix est ainsi assimilable, comme le souligne Habermas, simultanément à un acte de parole, en tant qu'expression, en situation, du jugement des parties prenantes quant aux prétentions qui leur sont soumises.

Les deux cas étudiés par Julie Riegel sont des exemples rares, au moins statistiquement, de procédures de décision unanime dans le champ politique. Leur existence pratique doit sans doute beaucoup à la dimension modeste des territoires et populations concernées, rassemblant quelques centaines à quelques milliers d'habitants tout au plus. Cette échelle réduite permet, notamment, de mener à terme le processus délibératif dans des délais suffisamment brefs pour être compatibles avec une prise de décision.

Conduite à plus vaste échelle, l'action communicative au sens d'Habermas requiert la mise en œuvre d'au moins *trois processus*, se développant dans des régimes temporels très différents, et associés chacun à une forme de vie politique bien distincte.

Il y a, bien sûr, le processus du *débat public*, c'est-à-dire de la délibération argumentée des parties prenantes, orientée vers l'entente. Constamment renouvelé dans ses thèmes comme dans ses péripéties, il alimente la vie politique au quotidien, et ne débouche qu'exceptionnellement sur un accord unanime aux sens formel ou pratique définis plus haut.

La décision proprement dite passe alors par la mise en œuvre des procédures et règles de *vote à la majorité* qui définissent, dans les démocraties libérales, une part significative de ce que nous avons désigné plus haut comme « situation initiale » ou « accord sur les conditions de l'accord ». Elle est acquise en un temps fini, comme suite à des élections générales ou locales, ou à des votes de représentants élus.

Il n'est pas rare que le produit de telles décisions, même lorsqu'elles sont acquises dans un contexte de forte confrontation politique, cesse, au terme de durées variables, parfois fort longues, de susciter des manifestations d'opposition active. Il *sort alors du débat public*, pour sédimenter dans le « réservoir de données culturelles non-questionnées dont les participants à la communication

tirent les schémas d'interprétation admis qu'ils utilisent dans leurs efforts d'interprétation », pour reprendre les mots d'Habermas.⁹ Ce « monde vécu partagé », pour reprendre une autre expression du même auteur, évolue au fil d'un temps long, sans terme assigné. Il constitue le produit net de l'action communicative à l'échelle d'une communauté politique nationale.

Références bibliographiques

Habermas, J. (1983) *Moralbewusstsein und Kommunikatives Handeln*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Locke, J. (1999) *Traité du gouvernement civil* (1690). Traduction française de David Mazel (1795). Réédition Paris: Flammarion.

Mercier Ythier, J. (2020) « The distributive liberal social contract as definite norm of communicative action: A characterization through the Nash social welfare function », *Revue de Philosophie Economique*, 21 (1) : 65-93.

Mercier Ythier, J. (2021) « A l'échelle humaine : Les participations de la personne singulière et les normes d'action communicative », contribution au congrès *La participation : de l'ontologie aux réseaux sociaux*, 38^{ème} congrès de l'Association de Philosophie de Langue Française, Paris, 2020.

Mercier Ythier, J. (2022) « Choix préférentiel, action logique et éthique communicationnelle », dans *Raison économique et raison politique : Délibération et construction de l'espace public dans la société de communication / Economic reason and political reason : Deliberation and the construction of public space in the society of communication*, J. Mercier Ythier (éd.), pp. 187-232. Londres : ISTE et New York : Wiley.

Moulin, H. (1988) *Axioms of Cooperative Decision Making*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2010) *Gouvernance des biens communs: Pour une nouvelle approche des ressources naturelles*. Bruxelles : De Boeck.

Riegel, J. (2022) « Gestion publique de l'eau et territoire : l'épreuve délibérative », dans *Raison économique et raison politique : Délibération et construction de l'espace public dans la société de communication / Economic reason and political reason : Deliberation and the construction of public space in the society of communication*, J. Mercier Ythier (éd.), pp. 283-304. Londres : ISTE et New York : Wiley.

Roth, A. (1979) *Axiomatic Models of Bargaining*. New York: Springer-Verlag.

⁹ J. Habermas (1983, II-1: *Le monde vécu comme arrière-plan*).