

VERS UNE NOUVELLE AGORA : RECADRER LA GOUVERNANCE URBAINE

Frédéric GILLI*

***Résumé** – L'agrégation de préférences différentes est centrale pour comprendre la gouvernance des villes. Les systèmes de prise de décision y sont beaucoup plus sensibles aux effets de contexte que ne le présuppose l'analyse marginaliste classique. Dans le cadre d'une rétroaction permanente entre institutions et actions, la décision n'est pas simplement la solution d'un problème d'agrégation ; elle découle d'un processus de convergence des normes et des préférences des acteurs. Dès lors, le coût de coordination des différents points de vue n'est plus un paramètre mais devient une variable sur laquelle le décideur peut investir. Cet investissement dans l'appropriation des problèmes par les acteurs locaux a des effets directs sur la productivité de la prise de décision. Il a également des effets croisés sur le coût d'information. Considérer les villes comme une nouvelle agora où les questions peuvent être mises collectivement en discussion permet de modifier le cadre du choix public. De ce point de vue, la démocratie participative améliore l'efficacité de la gouvernance locale.*

Mots-clés : GOUVERNANCE, METROPOLES, THEORIE DE LA DECISION, DEMOCRATIE PARTICIPATIVE.

Classification JEL : A13, D70, D80, H11, R58

INTRODUCTION

La question des modes de gouvernance est d'actualité : la réforme de la gouvernance territoriale place au cœur des questionnements les nouvelles échelles et les nouveaux modes de gouvernance à installer afin d'adapter le cadre institutionnel français au fait métropolitain. La question de l'articulation entre régions et départements renvoie à celle de l'inter-territorialité comme nouveau mode de pensée des rapports entre les villes et les espaces ruraux à l'échelle des systèmes métropolitains. La volonté de création de métropoles pour gérer les plus grandes villes et l'idée de les rassembler dans un ensemble territorial renvoie à la volonté de prévenir l'expansion urbaine et d'articuler au mieux les centres urbains principaux, les centres secondaires et le périurbain. Le cas du grand Paris, enfin, questionne les potentielles limites de cette approche ensembliste dans le cas d'une métropole « multilocalisée » dont le centre finit par être partout et la circonférence nulle part.

Les économistes contribuent de deux manières à ces réflexions (Bourdeau-Lepage et Huriot, 2009). D'abord, ils interviennent au stade du diagnostic et décrivent comment l'économie des territoires fonctionne. Ensuite, ils participent aux préconisations, par le biais des analyses qu'ils développent sur les systèmes de financement (fiscalité optimale, principes de subsidiarité, etc. associés au financement des Biens Publics Locaux en particulier). Mais quels sont les apports et les analyses des économistes en ce qui concerne le mode de gouvernance en tant que tel, approché comme les modalités des choix publics ?

La question a longtemps été cantonnée par les approches marginalistes à un simple problème logique, celui de l'agrégation des préférences (1). Dans ce cadre, les enjeux concernent le niveau optimal de centralisation de la décision et les conditions d'articulation des éventuelles différentes échelles de décision (2). Les apports de l'économie expérimentale permettent de jeter un regard nouveau sur les

*Science Po, Chaire Ville ; frederic.gilli@gmail.com

conditions et les règles de la bonne gouvernance. Parce qu'ils invitent à considérer non seulement les préférences des acteurs mais les cadres dans lesquels ces préférences sont formulées, ces travaux ouvrent sur une réévaluation des logiques participatives dans les choix publics (3). Une mise en débat élargie des décisions permet à la fois une meilleure définition des enjeux (4), la mobilisation d'une information plus importante (5) et un ensemble de choix plus vaste et plus facile à mettre en œuvre (6).

1. La BONNE GOUVERNANCE EN ECONOMIE OU COMMENT RESOUDRE LES PROBLEMES DE DECISIONS COLLECTIVES

Dans le cadre classique, les premier et deuxième théorèmes du bien-être garantissent que la frontière des optima de Pareto est atteignable dans le cas d'équilibres décentralisés. Les problèmes de gouvernance se posent quand, pour diverses raisons (biens publics non divisibles, structure du progrès technique, etc.) les optima ne sont plus atteignables par le biais d'équilibres décentralisés. Le mode de décision se heurte alors à la question classique de la décision collective : l'impossible agrégation des préférences (paradoxe de Condorcet, 1785).

La solution avancée par les économistes selon les termes du théorème d'impossibilité d'Arrow (1951) est celle du « planificateur bienveillant » : sous réserve d'acceptation de plusieurs hypothèses, il n'existerait pas de système du tout assurant la cohérence, hormis celui où la fonction de choix social coïnciderait avec les choix d'un seul individu, parfois surnommé dictateur, indépendamment du reste de la population et qui prendrait sur lui de formuler une « préférence collective ».

Le problème de cette solution centralisée est que ses coûts deviennent prohibitifs quand la question à traiter est complexe. Elle peut l'être pour des raisons techniques. Cela est rarement plus qu'un problème de second ordre, mais dans le cas du réchauffement climatique par exemple, la difficulté même à cerner le problème bride la prise de décision. Elle peut également l'être pour des raisons pratiques. C'est le cas si elle implique des décisions humaines de parties tierces, moins prévisibles. La possibilité même d'une solution est réservée si les stratégies ne sont pas coopératives. Pour ces raisons, les coûts d'acquisition, d'analyse et de traitement de l'information peuvent devenir tels qu'ils imposent l'institution d'organisations destinées à préparer les décisions du « planificateur bienveillant ». Cela soulève tout un ensemble de problèmes pratiques (champs de compétence et missions) et théoriques (sur lesquels la théorie des organisations s'est développée).

2. CENTRALISER LA DECISION DANS LE CADRE URBAIN : PROBLEMES D'ECHELLES ET D'EMBOITEMENTS SECTORIELS

Dans le cadre urbain, les modalités des arbitrages sont d'autant plus complexes que l'on ne dispose pas, au sein du corpus théorique, de modèles d'équilibre général permettant d'analyser précisément les politiques infra-urbaines en termes de bien-être. De manière globale, il est possible d'apprécier les effets sur la richesse de la ville d'une politique fiscale ou d'un investissement, mais les modèles sur la taille ou la forme optimale des villes sont le plus souvent des modèles à équilibres multiples (Fujita et Ogawa, 1982) dans lesquels les effets de dépendance du chemin sont déterminants et les effets redistributifs ou les changements de régime sont impossibles à chiffrer.

Pourtant, les villes sont l'une des conditions économiques dans lesquelles les cas d'équilibres non décentralisables sont les plus manifestes. Le cas des biens publics locaux est emblématique des questions que pose la gouvernance des villes et des territoires. Les règles de base de l'économie dictent que le financement du bien public doit être assis sur la base de sa population de bénéficiaires : impôt si tous les habitants d'une zone bénéficient autant du bien en question ou si le bien est non exclusif, tarif si seuls certains usagers en profitent et de manière variable et que l'on peut au moins en partie les discriminer. Mais dans ce cas, à chaque bien public ou à chaque problématique son échelle et son contour : la ville devient vite un entrelacs indémêlable de systèmes techniques et humains. L'exemple de Paris et des « zones denses » aux contours discontinus et multiples en témoignent (Chemetov et Gilli, 2006). De même, les recouvrements entre frontières techniques et politiques fragmentent et découpent le territoire en micro-parcelles au-delà même des 1 300 communes d'Ile-de-France.

Dans un souci d'efficacité, la coordination de ces différents systèmes sur une base territoriale s'impose a minima. Deux échelles de coordination sont possibles. Les organisations basées sur le principe du plus petit commun multiple renvoient à la constitution de communautés territoriales, qu'elles soient ouvertes ou fermées. La création d'intercommunalités de projets, de syndicats intercommunaux ou les phénomènes de sécession urbaine répondent à ces logiques. L'alternative est de chercher le plus grand dénominateur commun, parfois appelée « gouvernement gargantua » : viser l'intégration des décisions à une échelle englobante est par exemple la logique qui a inspiré la loi Voynet sur les intercommunalités, la commission Balladur sur le grand Paris, ou encore justifie les discours sur la légitimité de l'échelle régionale pour intégrer les politiques territoriales en France.

Dans la première logique, inspirée de la théorie des clubs, les biens publics locaux peuvent apparaître comme des services réservés dont le bénéficiaire serait assis sur la localisation (contours variables – logique des syndicats d'exploitation ou des agences de bassin pour l'eau, ou contours fixes – logique communautaire et villes privées). Dans un cadre urbain, l'efficacité économique est toutefois très vite liée aux modalités de l'articulation entre les différents services techniques et dicte une forme de coordination entre les planificateurs. Un réseau d'eau qui ne tiendrait pas compte, dans son plan d'expansion, des perspectives et contraintes d'extension du réseau d'électricité ou du réseau de transport finirait rapidement par ne plus être rentable.

La seconde logique, intégratrice, est par exemple défendue par Hochman, Pines et Thisse (1995) : un seul gouvernement couvrant l'ensemble des responsabilités sur un territoire donné offrirait une meilleure coordination et une meilleure lisibilité démocratique (ouvrant sur une forme de fédéralisme spatial à l'échelle nationale). Elle ouvre en pratique sur la question de la taille optimale de ces territoires englobants. Dans le contexte français, cela renvoie aux débats qui ont entouré les lois Voynet et Chevènement sur la taille optimale des intercommunalités et les questions sur leur articulation ou leur fusion lorsque plusieurs intercommunalités existaient dans une même aire urbaine. Une plus grande taille permet une maximisation du bien-être social, via notamment une plus grande assiette et une mutualisation des moyens ou encore via la production à plus grande échelle des services urbains et les gains de productivité associés.

Cette logique intégratrice présente toutefois des limites. Les regroupements ne peuvent grossir indéfiniment, en raison par exemple de la croissance des coûts de transaction, largement étudiée par la littérature depuis Coase (1960) et Williamson (1975) : respect des règles de choix, bureaucratie, etc. Or, les contours relatifs à chaque service étant tous différents, il y a toujours une frontière à discuter. Dans la pratique, il n'y a aucune raison pour que l'intégration cesse avant l'échelle nationale ou continentale : l'Aire Urbaine de Paris déborde l'Ile-de-France, faut-il pour autant fusionner l'Ile-de-France avec les régions voisines ou redécouper celles-ci tous les deux ans afin de suivre l'extension de la tâche urbaine ? Et comment gérer le fait que la géographie des bassins versants appelle une gestion des ressources aquifères à l'échelle de tout le bassin séquanien : faut-il intégrer au-delà de la région urbaine élargie tous les territoires bordant la Seine et ses affluents ? Comme dans toute organisation, l'objectif serait donc de trouver un compromis entre les coûts d'intégration et les coûts de coopération dans le cadre d'une fonction de production de choix publics dépendant de deux facteurs, l'information à disposition et la bonne volonté des acteurs.

3. AUTO-ORGANISATION ET BONNE GOUVERNANCE

Les questions sur l'échelle de la coordination entre systèmes techniques se posent d'autant que le problème est synchronique. Il n'y a pas d'abord le cadre technique et ensuite la décision mais une concordance temporelle et une autodétermination des institutions et des opérations. Pour des raisons pratiques, il s'agit de *gouverner et aménager* simultanément les territoires (Gilli et Offner, 2009).

D'une part, le territoire change toujours plus vite que la connaissance que l'on développe sur lui ou que les institutions appelées à le gérer. Une institution calée sur un espace fonctionnel devrait donc, en toute logique, elle-même s'adapter et changer constamment. Cela mettrait en péril le principe même de l'institution comme lieu de coordination et de pilotage, modifiant donc en permanence le contenu de ses

politiques à la faveur de l'entrée ou de la sortie de certains de ses membres. Les coûts de coordination tendent vers l'infini dans ce contexte.

D'autre part, il y a une interdépendance dynamique entre les institutions et l'aménagement urbain. Les institutions sont autant le produit des territoires que les territoires sont le produit des institutions. Ne serait-ce que par les systèmes techniques qu'elles gèrent, elles investissent par défaut dans leurs propres périmètres. Cela s'avère souvent moins coûteux en termes de coordination que de devoir discuter avec ses voisins dans le cadre de structures interterritoriales ad-hoc. Ces investissements répétés contribuent à organiser et structurer le territoire dans les contours géographiques des institutions existantes. Le cas du partage de l'exploitation du métro parisien entre la RATP (essentiellement concentrée sur Paris) et la SNCF (qui gère la plupart des lignes de banlieue) est un exemple classique. Or, en dépit des analyses sur l'impact des cadres institutionnels sur la bonne marche des économies (North, 1994 ; Williamson, 1985), peu de travaux ont été menés à l'échelle urbaine sur le rôle des institutions. Il y a même de fortes raisons de douter sinon de l'existence du moins de la possibilité pratique de modèles optimaux de gouvernance. L'histoire des réformes institutionnelles récentes ayant visé la consolidation de gouvernements urbains est un cimetière de bonnes intentions (Gilli et Offner, 2009). L'effet bénéfique de règles permettant les arbitrages et la coopération entre acteurs à l'échelle locale fait toutefois peu de doutes du point de vue global : a minima, cela permet de diminuer les coûts de coordination.

Penser les institutions et les choix d'aménagement ensemble impose donc de s'éloigner d'une logique seulement fonctionnaliste des systèmes de gouvernance pour penser les effets de rétroaction des systèmes techniques sur la formation de la ville. Cela permet de mieux comprendre les phénomènes de dépendance du chemin (à la fois économiques et organisationnels) qui sont au cœur des enjeux dans la construction et la gouvernance des métropoles. Cela invite aussi à se pencher plus en détail sur la façon dont s'articulent gouvernance et modalités de coordination des acteurs et décideurs locaux.

4. GOUVERNANCE DES VILLES ET COMMUNAUTES LOCALES : QUESTIONS DE NORMES ET DE CHOIX

Les problèmes d'agrégation des préférences et la fixation des règles de décision se posent de manière différente lorsqu'ils concernent une société et lorsqu'ils concernent des communautés locales (Matusaka, 2005). C'est un élément fondamental lorsque l'on considère les modes de gouvernance dans les villes : les systèmes de prise de décision y sont beaucoup plus sensibles aux effets de contexte.

Ces effets de contexte sont un des éléments avancés par Kahneman et Tversky (2000) pour critiquer les limites des solutions portés par les analyses marginalistes vues précédemment. Selon eux, l'analyse marginaliste omet de prendre en compte le fait que les préférences des individus sont elles-mêmes l'objet d'une dépendance temporelle et contextuelle. En pratique, nos raisonnements s'inscrivent dans des « cadres » qui servent à organiser et structurer l'ensemble des critères, règles et normes qui nous semblent importantes à valoriser ou respecter en société. Ces cadres influencent non seulement la perception des informations, « que » penser, mais aussi « comment » penser les différents problèmes qui se posent (média, politique, religion, diplomatie, etc.). La façon dont sont organisées les modalités du choix des décideurs aura donc des effets sur les préférences mais également sur l'ensemble des choix que les acteurs sont appelés à hiérarchiser eux-mêmes. Selon que le critère de décision intégrera un ou plusieurs acteurs, la décision sera exposée à un problème d'agrégation des préférences et à un problème d'harmonisation des systèmes de valeur et des normes guidant la définition des espaces de choix. Les modalités de la décision joueront donc sur les choix effectués mais aussi sur l'optimalité des solutions apportées.

Cette critique remet en perspective les interrogations sur les modes de gouvernance. Dans le contexte d'une rétroaction permanente institutions/actions, les systèmes de gouvernance sont remis en question dans leurs perspectives, leurs objectifs et leurs modalités. Les décisions centralisées ne sont plus nécessairement subordonnées à un seul acteur et à une seule norme invariable.

Ces remarques interpellent le cadre de discussion installé par chaque mode de gouvernance et le

rôle que la discussion peut prendre dans l'inventaire de l'espace des choix. Dans la mesure où les façons même de considérer les problèmes posés ne sont pas partagées, il s'agit de penser la décision non pas comme l'agrégation des choix mais comme un processus de convergence des normes et des préférences des acteurs. Dans ce contexte, le coût de coordination entre les différents points de vue n'est plus un simple paramètre mais devient une variable sur laquelle le décideur peut investir. Cet investissement a des effets directs sur la productivité de la prise de décision. Il a également des effets croisés sur le coût d'information.

5. LE ROLE DE LA DISCUSSION DANS LA CONSTRUCTION DES CHOIX URBAINS : APPRENTISSAGE ET ACCUMULATION

Les approches marginalistes des théories de la décision font de la quantité et la qualité de l'information une variable clef. Elles posent le problème de l'acquisition des informations. Elles analysent moins les conditions de cette acquisition ni ce que les modalités de construction du stock d'information peuvent avoir comme conséquences. Or, l'information accumulée par un acteur isolé répondra nécessairement aux cadres de pensée dans lesquels cet acteur évolue. L'ouverture d'un espace de discussion et de concertation, en parallèle avec l'accumulation de documentation et de travail personnel sur le sujet présente un triple avantage. Elle permet (i) de faciliter l'accès à des gammes d'information qui n'auraient a priori pas semblées pertinentes pour le sujet, (ii) de créer une connaissance supplémentaire en obligeant à un retour réflexif sur le problème considéré et (iii) de gagner en efficacité dans la mise en œuvre à la fois parce que les réactions de la partie à convaincre sont attendues et parce que le processus de discussion entraîne une clarification des points de vue de chacun et une appropriation collective de la décision.

Les incitations (monétaires) sont avancées comme une solution aux problèmes informationnels par la théorie standard (Arrow, etc.) parce qu'elles internalisent une externalité associée au fait que l'information soit un bien public, elles intéressent les acteurs à la valeur collective d'une information supplémentaire. Prolonger la recherche d'information permet de limiter les choix erronés du fait d'une analyse partielle de la situation et des opportunités disponibles. Le problème que soulèvent Kahneman et Tversky (1986) est que ces processus d'apprentissage ne fonctionnent que dans certaines conditions permettant une mise en relation directe entre la situation effective de l'acteur et les réponses appropriées. Or, dans le cas des décisions engageant les managers, les chefs d'entreprises et particulièrement les politiques, ce n'est que rarement le cas. En effet, i) les résultats sont assez souvent dilués dans une multiplicité de relations et sont assez peu attribuables à une action en particulier, ii) l'environnement est tellement variable qu'une décision associée à un contexte donné se déroulera très vraisemblablement dans un environnement tout autre et l'on ne pourra pas l'évaluer à l'aune des raisons qui l'avaient motivée, iii) on n'a généralement aucune information sur ce qui se serait passé en l'absence de décision ou si une autre décision avait été prise, iv) enfin et surtout les décisions sont uniques et offrent peu de place à l'apprentissage (Einhorn et Hogarth, 1978, in Tversky et Kahneman, 1986).

Le problème que soulèvent Einhorn et Hogarth est que cette situation de sous-information n'est que rarement appréciée à sa juste valeur par les décideurs. C'est le syndrome de confiance excessive du décideur dans ses choix, pointé par Brenner et al. (1996) et qui est d'autant plus fort que l'information dont il dispose est partielle ou qu'il intervient sur des sujets requérant une forme d'expertise. C'est en particulier vérifié dans les villes et les territoires : dans le cas des projets urbains ou dans le choix d'infrastructures et de leur financement, les services techniques (collectivités locales, Etat ou grandes entreprises) disposent d'une légitimité d'expertise dont ils se servent souvent pour disqualifier la parole tierce et s'inscrire dans des logiques pédagogiques plus que dans un échange avec les discours divergents, qu'ils viennent de la population ou des élus.

La discussion ouverte permet de confronter l'individu à une approche alternative du problème et le contraint à intégrer des informations extérieures (*outside approach*). Il accumule ainsi des informations potentiellement stratégiques qui pourraient échapper à l'une ou l'autre des parties à la fois du fait de la complexité et de l'abondance des informations à mobiliser et du fait du cadre mental structurant les stratégies de recherche et d'accumulation de l'information de la part de l'acteur qui va prendre sa décision.

Consciemment ou non, l'optimisation de sa stratégie de recherche peut amener le décideur à négliger des informations cruciales mais qui sont a priori hors des cadres de son analyse du problème. En effet, une confiance excessive sur la validité d'une solution peut tout à fait naître d'une approche biaisée : distinguer les « inside-approach » (contextuelles) des « outside-approach » (statistiques), permet de révéler la préférence assez générale des acteurs pour la formulation de chaînes causales adaptées à leur cas qu'au renvoi vers des modèles explicatifs plus généraux via la mobilisation d'informations statistiques. D'où la déconnexion régulière entre ce que les acteurs pensent en général et ce qu'ils font dans le détail... Et si l'on considère qu'il y a deux phases dans la prise de décision, celle où on établit les plans et celle où on les réalise, la configuration « excès de confiance + aversion au risque » amène très régulièrement des cas dans lesquels les décideurs prennent des risques parce qu'ils refusent de les voir. De ce point de vue, refuser la discussion peut s'apparenter à une forme de rationalité : l'auto-aveuglement étant consistant si l'on considère que les individus n'ayant qu'une analyse partielle du sujet (et ayant conscience de n'être que partiellement informés) sont généralement plus sûrs d'eux-mêmes que ceux qui ont eu accès à toute l'information disponible (Kahneman et Tversky, 1995). On pense à l'exemple donné par Brenner, Koehler et Tversky, (1982), sur les jurés virtuels à qui on donne, en les prévenant, un dossier à charge ou à décharge ou un dossier équilibré et on leur demande leur avis et leur degré de conviction.

Ces processus permettent d'améliorer *l'acquisition* d'informations en augmentant la quantité d'informations accessibles et en diminuant le coût du recours à de nouveaux stocks d'information, via la baisse du coût de structuration de cette information permise par la mise à disposition de blocs d'information structurés. Du point de vue des décideurs publics, il y a donc un enjeu à améliorer l'appréciation de l'apprentissage et la connaissance nécessaires à une prise de décision et à améliorer l'efficacité de cet apprentissage. Dans les deux cas, la mise en place de dispositifs facilitant la discussion entre parties concernées permet de transformer le processus de décision de manière radicale. Ceci vaut d'autant plus que la mise en débat des décisions permet aussi *la création* d'informations nouvelles, modifiant de ce fait l'espace des choix possibles.

6. LE ROLE DE LA DISCUSSION DANS LA CONSTRUCTION DES CHOIX URBAINS : UN ESPACE DE CREATION

La discussion contribue de deux manières à créer d'autres types d'informations que ceux disponibles par la seule recherche isolée. Elle permet d'améliorer la connaissance des cas et options. La discussion permet de varier les angles de vue et d'améliorer les effets bénéfiques associées à certaines options (cf. rôle de la discussion dans des négociations).

La mise en débat ne permet pas seulement un apport d'information utile pour affiner les probabilités associées à chaque option ou chaque état de nature, elle modifie les préférences des acteurs associées à chaque option en repositionnant leur façon d'apprécier le problème du fait des éléments complémentaires de ceux dont ils disposent. La formulation des attendus modifie en elle-même la perception des problèmes et la hiérarchie des choix. L'ouverture d'un espace de discussion permet de :

- **déplacer les points de référence de la discussion** en ouvrant ainsi de nouvelles options ou en permettant de reconsidérer les prises de risque associées à chacune. Une des grandes difficultés est d'apprécier la situation depuis le point de vue de la partie adverse (ou d'autres parties présentes dans le jeu). Il apparaît que le simple changement de point de vue révèle aux décideurs des options qui leur étaient cachées auparavant, alors même qu'ils avaient la même information (cf. dans le cas du joueur d'échec changeant de place, l'information était bien présente mais il ne la voyait pas...). La difficulté à adopter le point de vue de l'opposant, que ce soit sur un échiquier ou un projet urbain, permet d'expliquer pourquoi les acteurs découvrent de nouvelles opportunités d'action simplement en changeant de rôles dans un jeu. On notera d'ailleurs la spécificité des cas dans lesquels le point de référence est le statut-quo : du fait de l'aversion à la perte manifestée par les acteurs, cela débouche sur un très fort biais en faveur du statut-quo par rapport auquel toutes les situations peuvent apparaître comme risquées. Le point de référence est aussi ce par rapport à quoi les autres options sont évaluées en différence (Kahneman et Tversky, 1995). C'est en partie le rôle qu'ont joué les conférences

métropolitaines et que continue de jouer Paris Métropole dans le cas de l'agglomération parisienne. A la faveur de conférences ou de notes techniques, cette instance est un lieu où les élus locaux de la région sont appelés à déplacer le regard qu'ils portent sur les enjeux de leur territoire pour les replacer dans une perspective métropolitaine.

- **reformaliser les problèmes en jeu** en changeant simplement le point de référence et donc de reconsidérer la valorisation des options associées aux différents choix. Que ce soit le fait d'un acteur stratégique dominant ou le fruit de la discussion, le déplacement du point de référence et du point d'équilibre du jeu installe une nouvelle façon de regarder la réalité. Ce déplacement des points de référence transforme les décisions en affectant la perception de la valeur associée à chaque option (tout simplement, en amenant les acteurs à regarder l'option alternativement comme un gain ou comme une perte, sans modifier la valeur effectivement associée à la réalisation de l'option) et affecte les préférences des agents. En effet, le déplacement du point de référence dans une analyse modifie la façon dont les choix sont perçus les uns par rapport aux autres mais aussi l'appréhension des choix en eux-mêmes. on peut penser à la façon dont les statistiques sur le crime sont présentées influe sur les choix effectués par les votants concernant les politiques pénales... et de manière plus générale la décision de « comment formuler » ou « de qui formule » les données du problème n'est pas neutre sur choix et sur les politiques adoptées (Quattrone et Tversky, 1988). Cela transforme naturellement les choix publics, en particulier dans le cas où cette phase de discussion permet de déplacer le point de référence hors du statut-quo. Alors que, généralement, le statut-quo est une solution de moindre-mal particulièrement stable pour des acteurs plus avertis à la perte que sensibles au gain, déplacer le point d'accord sur le fait qu'il va falloir changer quelque chose, quoi que ce soit, ouvre un grand espace de solution auparavant interdites par l'état bloquant de statut quo. Dans le cas de la reconfiguration en cours de la carte des intercommunalités dans le cas du grand Paris, annoncer qu'il y aura un changement de gouvernance, qu'il concerne les intercommunalités franciliennes ou non (la Loi sur le Grand Paris comme la réforme des collectivités locales les ignorent) provoque un changement dans les cadres de pensée des acteurs et finit par accélérer le processus de regroupement des communes et des petites intercommunalités de proximité au sein de grands ensembles plus significatifs à l'échelle métropolitaine.
- **explicitier les choix en amont de la décision.** La formulation et l'explicitation, en amont de la décision, des attendus qui fondent le choix n'est pas neutre dans le choix effectif en fin de parcours. L'explicitation du problème et de la solution sont en eux-mêmes des vecteurs de transformation des façons de concevoir le problème et donc des préférences et des choix associés à chaque option. Par exemple dans le cas du droit des femmes (la loi ERA aux Etats-Unis), en amont de la réponse à « pour » ou « contre », la formulation des raisons pour lesquelles les individus considèrent que le problème se pose influence le vote (Quattrone et Tversky, 1988). Le modèle de l'enseignant-chercheur est caractéristique de ce que la nécessité d'expliquer clairement tous les sous-entendus mêmes les plus naïfs d'une théorie ou d'une position permet d'ouvrir des pistes de travail. Il en va de même pour les services techniques ou les élus confrontés à la nécessité de défendre des grandes orientations d'aménagement dans le cadre de consultations ouvertes.

La mise en débat des choix stratégiques permet aussi de tester en amont ce que seront les réactions des parties. Elle offre ainsi des informations supplémentaires liées non seulement aux données techniques du problème mais aussi relatives au contexte de sa mise en œuvre. Dans une situation de montée des conflits autour des projets urbains (Torre et al, 2006), analyser la prise de décision politique sans prendre en compte la capacité de mettre en œuvre les choix est une approche très partielle de la gouvernance. A nouveau, les cadres de référence dans lesquels les décisions sont prises sont fondamentaux pour approcher les modes de gouvernance. L'ouverture d'un espace de discussion offre un accès (impossible à obtenir autrement) sur les dispositions de la partie adverse. De ce fait, cela permet d'acquérir une connaissance plus précise sur certaines issues jugées incertaines et dont les résultats sont systématiquement sous pondérés par les décideurs. Kahneman et Tversky (1995) ont montré que les résultats d'un accord à l'issue d'une négociation peuvent se ranger en trois catégories : 1) des résultats sûrs et certains, 2) des résultats contingents mais certains, 3) des résultats incertains. D'après les expériences, les résultats incertains sont généralement sous-pondérés dans le cadre des arbitrages préalables aux prises de décision. Cela débouche sur des effets de *pseudo-dominance*. Dans le cas d'options alternatives relatives à une situation, des

solutions peuvent être dominantes dans les deux cas envisageables (garder des missiles en cas de guerre par rapport à les détruire, garder des missiles en cas de paix par rapport à les détruire), mais c'est une erreur d'appréciation dans le sens où cela ne prend pas en compte la possibilité qu'une solution complémentaire (cession territoriale) permettrait de modifier les probabilités de chacune des options. Dans ce cas, si l'une des deux options permet de renforcer les conditions de réalisation de la possibilité complémentaire (détruire des missiles modifie les conditions de négociation de la cession territoriale), elle peut s'avérer tout à fait optimale, mais risque de ne pas être prise dans la mesure où les politiques comme les citoyens vont la sous-valoriser tant ses effets sont incertains (à la fois les résultats et les probabilités associées à ces résultats sont incertains). Ainsi dans ce cas, la discussion permet de résoudre certaines situations de *pseudo-dominance* et ouvre la voie à des optima auparavant inaccessibles. Ces analyses développées dans le cadre de négociations diplomatiques sont tout aussi pertinentes dans le contexte de politiques locales. Dans le cas du grand Paris, la nécessité d'augmenter l'offre de transports en banlieue a donné lieu à deux débats publics sur deux projets concurrents : créer de nouvelles voies en grande couronne (option gouvernementale) ou créer de nouvelles voies en proche couronne (option régionale). Il a fallu une mobilisation des architectes et urbanistes réunis au sein de l'Atelier International du Grand Paris (AIGP) pour ouvrir la perspective d'une troisième solution passant non par la création de voies entièrement nouvelles mais par une réutilisation massive du réseau existant et par son optimisation. Tant que « nouvelle offre » était resté synonyme de « nouvelles voies », il n'y avait pas de place pour cette solution tierce, pourtant plus économe en moyen et plus rapide à mettre en œuvre.

Les espaces de discussion permettent donc d'ouvrir la gamme de choix en créant de nouvelles options, i) soit en apportant simplement de l'information clef mais 'oubliée' du fait des cadres de travail (*framing* et *search*), ii) soit en créant de nouvelles options via la mise en discussion des cadres de réflexion (explicitation créatrice), iii) soit en rendant possible certaines options qui ne l'étaient pas via la convergence ou la modification des préférences (négociations).

CONCLUSION : POUR UNE ECONOMIE POLITIQUE DES VILLES CONÇUES COMME DES ESPACES COLLABORATIFS

Ce rôle élargi laissé à la discussion transforme notablement le regard qu'un économiste jette sur la question des modes de gouvernance par rapport au cadre dans lequel les systèmes institutionnels sont essentiellement abordés sous l'angle de l'échelle optimale pour gérer un ensemble de systèmes techniques. Nous sommes dans un cas typique de pseudo-dominance de la solution technique centralisée.

Les problèmes techniques n'ont pas disparu mais sont inscrits dans un ensemble de décisions. Avant de réfléchir au contenu technique du choix optimal, il s'agit de réfléchir aux conditions dans lesquelles les différentes institutions comme les différents acteurs de la ville sont susceptibles de partager leurs points de vue et leurs projets pour faire émerger un point d'accord.

Cette ouverture de la théorie de la décision et des choix publics aux apports de l'économie expérimentale met en avant deux éléments déterminants mais paradoxalement sous valorisés dans l'analyse des modèles de gouvernance :

- **Les processus collaboratifs** sont centraux dans les travaux sur l'innovation et soulèvent la question des types d'institutions susceptibles de favoriser l'émergence de ces processus (Callon et Latour, 1991, Saxenian, 1996).
- **Les logiques participatives** sont étudiées en économie industrielle ou dans les travaux de finance d'entreprise, elles sont moins considérées quand il s'agit de l'analyse des systèmes de gouvernance. La décision collective peut pourtant tout à fait être pensée comme un des vecteurs de l'intégration des logiques d'efficacité et d'équité dans la mesure où elle facilite les liens intra et extra communautaires dans les villes (Putnam, 2000). Les travaux de Drèze et Sen (1995) qui insistent sur la notion d'opportunité sociale soulignent que l'individu ne peut être pris en compte isolément des relations avec les autres et des institutions qui définissent en partie ces opportunités. L'importance de la participation, l'appartenance à un groupe ou à une communauté et l'impact de cette appartenance ou

participation sur le niveau de bien-être des individus, ont d'ailleurs été l'objet de plusieurs recherches se référant à cette approche (Alkire, 2002, et Robeyns, 2003).

La nécessité de mettre en débat les orientations et choix stratégiques ouvre aussi un sujet de politiques publiques. Les différents constats effectués posent la question des capacités de discussion. Cet enjeu a été soulevé au niveau macroéconomique par Sen (1990). Il se pose de manière encore plus précise pour les villes et les territoires. Si la ville est autant un agencement technique d'acteurs économiques, de bâti et de réseaux qu'un agencement organisationnel d'acteurs participant à des institutions en transformation, il est aussi important sinon plus d'investir dans le *soft* que dans les infrastructures.

Améliorer la capacité des acteurs non seulement à avoir des projets mais aussi à les mettre en discussion et à porter et supporter une transformation des institutions pour les adapter à leurs projets pourrait bien être la nouvelle frontière de la gouvernance urbaine dès lors que ces systèmes techniques et humains sont devenus extrêmement complexes.

RÉFÉRENCES

- Alkire, 2002, *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Arrow J., 1951, *Social Choice and Individual Values*, New-York: John Wiley & London: Chapman and Hall (traduction française) *Choix social et valeurs individuelles*.
- Bourdeau-Lepage L. et J-M. Huriot, 2009, *Economie des villes contemporaines*, LGDJ.
- Brenner L., D. Koehler, V. Liberman et A. Tversky, 1996, « Overconfidence in Probability and Frequency Judgments: A Critical Examination », *Organizational Behavior and Human Decision in Processes*, Vol. 65, No. 3, March, pp. 212–219.
- Callon M. et B. Latour, 1991, *La Science telle qu'elle se fait*. Paris, La Découverte.
- Chemetov P. et F. Gilli, 2006, *L'avenir de Paris, une region de projets*, La documentation française.
- Coase R., 1960, « The Problem of Social Cost », 3, *Journal of Law and Economics*, pp. 1-44.
- de Condorcet N., 1785, *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris : Imprimerie royale.
- Drèze J. et A. Sen, 1995, *India: Economic Development and Social Opportunity*. Oxford University Press
- Einhorn H. et R. Hogarth, 1978, "Confidence in judgment: Persistence of the illusion of validity." *Psychological Review*, vol. 85, issue 5, pp. 395-416.
- Fujita M. et H. Ogawa, 1982, « Multiple equilibria and structural transition of non-monocentric urban configurations », *Regional Science and Urban Economics*, 12, pp. 161–96.
- Gilli F. et J-M. Offner, 2009, *Paris, métropole Hors-les-murs ; aménager et gouverner un grand Paris*, Paris, Sciences Po Les Presses.
- Hochman O., D. Pines et J-F. Thisse, 1995, « On the Optimal Structure of Local Governments », *The American Economic Review*, 85(5), pp. 1224 - 40.
- Kahneman D. et A.Tversky (eds), 2000, *Choices, Values, and Frames*, New York, Cambridge University Press and the Russell Sage Foundation.
- Kahneman D. et A. Tversky, 1995, « Conflict resolution: a cognitive perspective », in Arrow, K. Mnookin R.H. (eds) *Barriers to conflict resolution*, New York, Norton, pp. 44-61.
- L. Ross, A. Tversky, & R. Wilson (Eds.), *Barriers to conflict resolution* (pp. 44-61). New York: Norton.
- Matsusaka J., 2005, "Direct Democracy Works," *Journal of Economic Perspectives*, Spring, vol. 19, Number 2, pp. 185–206.
- North D. C., 1994, « Economic Performance through Time », *American Economic Review*, 84 (3), pp. 359-368.
- Putnam R., 2000, *Bowling alone : the collapse and revival of American community*, New York, Simon & Schuster.
- Quattrone G. et A Tversky, 1988, « Contrasting Rational and Psychological Analyses of Political Choice », *American Political Science Review*, 83, pp. 719–736.
- Robeyns I., 2003, « Sen's Capability Approach and Gender Inequality: Selecting Relevant Capabilities », *Feminist Economics*, 9 (2-3), pp. 61-92.

- Saxenian A.L., 1996, *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*, Cambridge, Harvard University Press.
- Sen A. 1990, « Development as Capability Expansion », in Keith Griffin and John Knight (eds), *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, London, Macmillan, pp. 41-58.
- Torre A., Aznar O., Bonin M., Caron A., Chia E., Galman M., Guérin M., Jeanneaux Ph., Kirat Th., Lefranc Ch., Melot R., 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 Régionale et Urbaine* n°3, 415-453
- Tversky A. et D. Kahneman, 1986, « Rational Choice and the framing of decisions », *Journal of Business*,
- Williamson O., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study in the Economics of Internal Organization*, New York, Free Press.
- Williamson O., 1985, *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*, , New York, Free Press.

TOWARD A NEW AGORA: FRAMING AND THE CITY GOVERNANCE

Abstract – It is central for cities and their development to understand the way diverging preferences are locally aggregated. Territorial systems of decision making are more sensitive to frames and contexts than it is presumed by the traditional marginalist approach. Because of a permanent retroaction between institutions and actions, decision is more a process than a question of methods of problem solving. It is the result of a convergence between norms and preferences of local actors. The coordination of different points of view on a situation is no more a parametric cost but a key variable and the decision maker can invest on it in order to improve the decision process. This investment also has cross-effects on the value of information. Considering cities as a new agora where to discuss problems collectively helps to change the constraints that frame the decision making process : local democracy improves the efficiency of the local governance.