



La concertation est-elle rentable ?

Environnement, conflits et participation du public

Cécile Blatrix et Jacques Méry (coord.), Edition Quæ, 2018

Note de lecture établie par Pierre-Yves Guihéneuf, Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, août 2019. Cette note ne constitue pas une critique ni ne présente les opinions de l'auteur, mais vise à résumer ce qu'il a retenu de la lecture de l'ouvrage. Elle est donc nécessairement subjective et n'engage que lui.

Il y a de nombreuses façons d'aborder l'évaluation des démarches de concertation. Dans le cas d'un projet d'aménagement, on peut par exemple mesurer l'adéquation entre l'objectif initial (par exemple, si on se place du point de vue du promoteur d'un projet, gagner l'acceptation sociale de celui-ci ou, si on se place du point de vue d'opposants, obtenir son abandon) et le résultat obtenu. Dans le cas d'un exercice de démocratie participative, l'organisateur peut mesurer l'écart entre les actions prévues et celles qui ont été réalisées ou se doter d'indicateurs de réussite quantitatifs (le nombre de participants, réducteur mais cependant incontournable) ou qualitatifs (le degré de satisfaction de ceux-ci). On peut manifester un peu plus d'ambition et de goût du risque en élargissant l'éventail de l'évaluation pour parler des « effets » de la concertation y compris ceux qui n'étaient pas recherchés ni même imaginés au départ¹. On peut choisir un angle un peu différent, celui de l'évaluation du processus, en définissant des critères de la « bonne » concertation et vérifier s'ils sont respectés². Il est en revanche une question qui est rarement posée, particulièrement en France selon les auteurs, qui est celle des coûts de la concertation et des bénéfices que l'on peut mettre en face.

C'est à cette question que les auteurs ont voulu répondre. « A quoi sert la concertation ? Mérite-t-elle le temps, l'énergie et les budgets qui y sont consacrés ? Que peut-on ou ne peut-on pas en attendre ? À l'inverse, à quoi s'expose-t-on faute de concertation ? »

Faut-il mesurer le rapport coûts-bénéfices de la concertation ? Certes, la valeur de celle-ci ne se réduit pas à son évaluation économique, ce n'est là qu'une dimension parmi d'autres. Mais, sans tomber dans le fétichisme des chiffres, on voit mal pourquoi évacuer la question. D'autant plus que, au-delà de calculs – aussi risqués soient-ils – portant sur telle ou telle expérience et qui peuvent se révéler cependant instructifs, on peut se poser globalement la question de l'effort investi par la société toute entière dans les dynamiques de dialogue – celui des promoteurs de projets jusqu'aux participants en passant par les administrations publiques et les professionnels du secteur – au regard des progrès que la société en tire. Surtout si on considère l'importance qu'ont pris les processus participatifs, notamment dans les secteurs de l'aménagement et de l'environnement auxquels s'intéresse cet ouvrage. L'environnement s'en sort-il mieux ? La société y gagne-t-elle ? Et - question subsidiaire - serait-il possible de faire autrement ?

¹ Voir les comptes-rendus de nos séminaires sur l'évaluation (2009 et 2010) sur notre site internet : i-cpc.org/ressources/documents (saisir le mot-clé « évaluation » dans le moteur de recherche).

² J.E. Beuret et al. *L'évaluation des processus de concertation*. La Documentation française, 2006. Voir également les critères proposés par G. Rowe et L.J. Frewer, ou par Judith Petts : i-cpc.org/ressources/documents.



Des calculs complexes

Parmi les promoteurs de la concertation, l'idée que celle-ci permet d'éviter des conflits ou des erreurs coûteuses dans la conception des projets est souvent évoquée. Chez ses opposants, l'idée qu'elle génère mécaniquement des surcoûts et des délais sans bénéfices tangibles est aussi fréquente. Chacun pourra invoquer à bon escient l'exemple qui viendra illustrer son assertion. Mais aucune de ces affirmations n'est suffisamment argumentée pour s'imposer à l'autre.

Dans la première partie de l'ouvrage, les auteurs reviennent sur des concertations sur la gestion de déchets ménagers : un Plan régional des déchets ménagers, un projet de rénovation d'un incinérateur, un projet de centre de stockage (finalement abandonné) et un projet de méthanisation. L'analyse de ces cas montre la difficulté d'appréhender certains coûts.

Les coûts marchands

Les coûts les plus faciles à calculer sont les coûts marchands de l'organisateur de la concertation : prestataires, locaux, études ou expertises spécifiquement réalisées pour la concertation, communication, personnel dédié... On peut ainsi déjà tenter une première approche et comparer le coût de certains dispositifs (une enquête publique, une conférence de citoyens, des focus groups) ou d'un garant.

Il faut y ajouter des coûts marchands indirects : aménagements du projet rendus nécessaires suite à la concertation, dédommagements ou compensations dans le cas d'un projet abandonné. Il faut noter que la concertation peut aussi générer des économies pour le porteur du projet (dans le cas de l'incinérateur, la concertation était notamment arrivée à la conclusion que le traitement visant à rendre les fumées invisibles n'était pas souhaité par les riverains et il a été abandonné, ce qui a réduit les coûts d'investissement et de fonctionnement).

Un peu plus difficiles à cerner sont les coûts marchands des autres acteurs, ces derniers pouvant être nombreux (associations, collectivités locales, etc.) : frais de communication, études ou expertises, frais d'avocats dans certains cas. Les frais supportés par les associations peuvent être couverts par des subventions, des dons ou des cotisations.

Certains coûts peuvent être considérés comme des coûts évités par la concertation. Il s'agit par exemple des coûts de contentieux (avocats, etc.). Il reste cependant nécessaire de s'assurer que ces coûts ont véritablement été évités du fait de la concertation.

Les coûts non marchands

Les coûts non marchands sont complexes à appréhender. Le plus important est le temps passé, celui des organisateurs de la concertation – qui n'est pas toujours bien identifié – celui des élus, celui des bénévoles associatifs, celui des participants. La première difficulté est de mesurer après coup le temps passé par chacun : une mesure au fur et à mesure du déroulement d'une concertation serait préférable. La deuxième difficulté est de donner une valeur à ce temps, en particulier celui des bénévoles.

Quelle valeur donner au temps bénévole ? Certains économistes proposent d'évaluer le coût d'opportunité, ce qui revient à demander à la personne à quoi elle a dû renoncer pour participer à la concertation. D'autres préfèrent utiliser la notion de coût de remplacement, c'est-à-dire faire estimer par la personne le défraiement qui lui paraîtrait juste pour le temps passé. Ces deux évaluations sont évidemment subjectives.

Également difficiles à appréhender sont les coûts non-marchands évités par la concertation : retard qui aurait été évité, temps passé pour gérer un conflit auquel on aurait échappé, tensions résultant de ce conflit, etc. Avec une double difficulté : s'assurer que l'évitement est bien dû à la concertation, puis donner une valeur à ces coûts.

Quoi qu'il en soit, une complète estimation des coûts ne peut pas se limiter à la stricte période de la concertation. Il y a des coûts de préparation avant et des coûts induits après. C'est le cas par exemple des coûts sociaux ou psychosociaux, qui peuvent apparaître longtemps après les échanges. Les conflits laissent des traces dans les relations personnelles ou institutionnelles, qui s'inscrivent dans la mémoire sociale du territoire.

Les bénéfices

En quoi le projet est-il transformé par la concertation ? Cette question peut servir de base à une première approche des bénéfices mais il faut garder à l'esprit que ce qui peut être considéré comme un bénéfice pour les opposants, par exemple, pourra être considéré comme un coût par le promoteur du projet. La concertation est parfois un jeu à somme nulle, parfois à somme positive³ mais quoi qu'il en soit, parler de bénéfices doit amener à poser la question : pour qui ?

L'impact sur la décision n'est pas la seule façon de mesurer le bénéfice d'une concertation. Celle-ci fait l'objet d'attendus très divers, par exemple :

- démocratiser la démocratie, constituer un moment d'apprentissage de la citoyenneté ;
- constituer un outil d'inclusion sociale, mobiliser certaines catégories de population ;
- prévenir les conflits ou en constituer une issue possible ;
- répondre à la demande sociale de participation, à la crise démocratique, à la perte de confiance entre les citoyens, les décideurs et les experts ;
- améliorer l'acceptabilité des projets, constituer un moment d'information et de formation ;
- améliorer la qualité de la décision en mobilisant l'expertise profane.

La façon dont les coûts et les bénéfices sont vécus

Dans le cadre de cette recherche, deux entretiens collectifs, l'un avec des opérateurs d'un projet et l'autre avec des associations, ainsi qu'une enquête par questionnaire ont permis de mieux comprendre comment sont vécus les coûts et bénéfices d'une concertation.

- **Les opérateurs : bénéfices multiples mais explosion des coûts**

Les opérateurs disent tirer des bénéfices multiples de la concertation en termes de :

- qualité technique du projet : meilleures études, éclairage des décideurs, voire abandon du projet comme bénéfice possible de la concertation ;
- apprentissage : connaissance plus fine des enjeux du territoire par eux, meilleure compréhension du projet par la population, meilleure adéquation des bénéfices économiques aux besoins du territoire, plus grand intérêt des élus envers le projet ;
- acceptabilité : réduction des nuisances, meilleur calcul des indemnisations, meilleure intégration du projet au territoire du point de vue des acteurs concernés, meilleures relations avec les riverains une fois le projet en fonctionnement ;

³ Dans certains cas, l'abandon d'un projet ou la réduction de son ambition peut constituer un bénéfice y compris pour le maître d'ouvrage. Dans certaines situations en effet, la concertation a permis de révéler que l'utilité du projet était fondée sur des hypothèses erronées ou que son dimensionnement avait été mal calculé au regard même des objectifs du maître d'ouvrage. Voir par exemple : <http://www.comedie.org/fiche/la-gestion-du-bassin-versant-brevenne-turdine/> (Note de P.Y. Guihéneuf).

- orientations mieux partagées, dynamique de projet renforcée, co-construction de solutions à bénéfices partagés, construction d'un climat de confiance ;
- image, réputation du promoteur de projet.

Ils estiment également que le développement de la concertation ces dernières années aurait entraîné une « explosion des coûts » (coûts des projets, coûts humains, de contentieux, d'accompagnement). Leurs estimations du coût de la concertation par rapport au coût du projet sont très diverses : de 1 à 5% jusqu'à 25 à 30%.

- **Les associations : un temps « manipulé »**

Le temps passé par les bénévoles mobilisés par une concertation peut être vécu différemment. Pour certains, la concertation est chronophage, envahit l'espace personnel, finit par empiéter sur le sommeil ou les loisirs. La concertation peut renvoyer à des tensions, mais également à des moments d'apprentissage, de sociabilité et de reconnaissance qui sont appréciés.

Les associations notent surtout que le calendrier et le rythme de la concertation sont dictés par le promoteur du projet et le perçoivent comme une manipulation. Elles soulignent également un « coût d'entrée » fréquent, à savoir la difficulté à faire admettre leur légitimité à participer. Enfin, elles parlent d'un coût humain dû à la violence de certains échanges (mépris, menaces, intimidations, etc.).

Les bénéfices évoqués pour elles-mêmes sont les suivants :

- en termes d'apprentissage : acquisition de compétences et consolidation de l'expertise, voire spécialisation sur certains sujets ;
- en termes de capital social et relationnel de l'association : développement de coalitions, rencontre de nouveaux acteurs, réseautage ;
- en termes de légitimité : reconnaissance par le public, les pouvoirs publics et les aménageurs, image de sérieux de l'association.

En revanche, les responsables associatifs sont réservés sur les bénéfices tirés de la concertation pour l'environnement ou la société locale, certains - affirmant que « ça ne sert à rien » - sont dubitatifs sur le calcul coûts-bénéfices de la concertation et le comparent à celui du rapport de force (mobilisation, manifestation, judiciarisation, etc.). Pour eux, la concertation permet aux citoyens de faire entendre leurs voix mais elle ne leur donne pas un réel pouvoir dans la prise de décision. Pour beaucoup, la concertation n'est donc pas « rentable » alors qu'ils estiment qu'elle l'est pour le maître d'ouvrage.

La participation des associations aux concertations semble moins due aux bénéfices qu'elles en retirent qu'aux coûts supposés de leur absence de participation : les responsables associatifs considèrent qu'ils n'ont « pas le choix ».

Le coût de la concertation : un argument pour la faire évoluer ou la contester ?

La seconde partie de l'ouvrage est composée de cinq chapitres dont deux sont résumés ici. L'un traite de l'évolution de l'enquête publique, l'autre compare un scénario concerté et un scénario « autoritaire » pour un même projet controversé.

L'enquête publique : vers une participation « low cost » ?

Le premier chapitre s'interroge sur l'enquête publique et sa « simplification » en cours. L'enquête publique est en fort recul en France : il y en avait environ 13.000 par an dans les années 1980, contre 5000 par an ces dernières années. Plusieurs raisons expliquent cette diminution, mais ce qui pourrait

accélérer celle-ci est la procédure de « mise à disposition » désormais encadrée par l'article L.123-19-1 du Code de l'environnement.

L'enquête publique consiste en une consultation des citoyens par un commissaire-enquêteur, chargé de recueillir leurs avis pendant au moins 30 jours et de produire un rapport comportant des conclusions favorables ou non au projet. La mise à disposition, quant à elle, prévoit l'information du public par voie électronique pendant 21 jours, le recueil d'observations des citoyens et la publication d'un rapport de synthèse mentionnant celles dont il a été tenu compte. Cette procédure entièrement numérique qui entérine la disparition du commissaire-enquêteur se réclame d'un objectif de simplification. Peut-elle être justifiée par un souci d'économie ?

Pour des aménagements urbains de type Plan local d'urbanisme (PLU), le coût de l'enquête publique varie de 7000 à 27.000 euros. Pour des installations classées au titre de la protection de l'environnement (ICPE), il peut être de l'ordre de 40.000 à 80.000 euros. Pour un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), il peut monter à 100.000 euros ou même au-delà. En fait, ce n'est pas la nature du projet qui détermine le coût mais son périmètre géographique, qui peut varier d'une commune dans le cas d'un PLU, à plusieurs centaines de communes concernées dans le cas de certains SAGE, ce qui multiplie les frais de diffusion des documents et justifie la mobilisation de plusieurs commissaires-enquêteurs.

Il faut considérer ces chiffres avec précaution. La rétribution du commissaire-enquêteur, qui est encadrée par la loi, est modeste : 2 à 7% des coûts totaux selon les cas. Les autres postes de dépenses sont la réalisation et diffusion d'études et divers documents (coût qui pourrait être réduit par la numérisation) ainsi que les publications légales dans la presse (une modalité désuète qui aurait dû disparaître si elle ne constituait pas une rente pour la presse concernée).

Le coût de l'enquête publique est limité par rapport aux coûts des projets sur lesquels elle porte et ces coûts pourraient sans doute être réduits. Mais au lieu d'améliorer son efficacité, on cherche à faire disparaître l'enquête publique au profit d'une procédure numérique *low cost* dont les bénéfices pour le citoyen ne sont pas évidents. Malheureusement, il y a peu de mobilisation pour défendre l'enquête publique, une procédure jugée dépassée, arrivant trop tardivement dans le processus décisionnel et incapable de mobiliser un large public. D'ailleurs, si on évoque – sans doute abusivement - le coût de l'enquête publique pour la condamner, on n'évoque jamais ses bénéfices, laissant entendre qu'il n'y en a pas. Un jugement pour le moins contestable.

Coûts et bénéfices de la concertation pour les projets controversés

Peut-on comparer les coûts d'un projet imposé et d'un projet concerté dans un contexte d'opposition potentielle ? L'entreprise est hasardeuse et les auteurs ne se risquent pas à tirer une conclusion définitive, mais ils avancent cependant quelques chiffres en prenant l'exemple d'un projet de gestion de déchets ménagers. Leurs hypothèses peuvent aider à comprendre en quoi le fait de concerter plutôt que d'imposer modifie la gouvernance et l'économie d'un projet.

Premier cas : le projet imposé. On considère ici que le maître d'ouvrage se soumet aux procédures minimales d'information et de consultation, sans être contraint à une obligation de débat public. Ces coûts sont alors relativement limités. Mais si on fait l'hypothèse que le projet fait alors l'objet d'une opposition locale (quitte à se risquer à un calcul de probabilité), il faut envisager plus tard des coûts divers : frais d'avocats, retards dus aux recours, compléments d'expertises, organisation d'une négociation dans des conditions plus défavorables, dégradation de l'image de l'entreprise et des relations de confiance avec les acteurs du territoire, etc. Il faut également envisager la possibilité d'un abandon du projet, avec les coûts supplémentaires que cela suppose.

Second cas : le projet concerté. Le coût de la concertation pour les très grands projets est le plus souvent de l'ordre de 0,1 à 1% du coût total du projet. Il doit être calculé au cas par cas pour les plus petits projets, notamment les moins bien acceptés localement. La concertation réduit le risque d'un conflit ultérieur mais ne l'annule pas : là encore, il faut parler de probabilité. Si le projet est mis en œuvre sans conflit, ses effets peuvent être contrastés : peuvent apparaître des coûts (par exemple si des compensations sont versées) ou des bénéfiques (si les travaux se déroulent sans accroc). Il faut garder cependant à l'esprit qu'une concertation débouchant sur un accord unanime et que l'on pourrait qualifier de gagnant-gagnant peut malgré tout faire des perdants : l'environnement, des humains non représentés dans la concertation comme les générations futures...

Un tableau récapitulatif de ces deux situations permet de lister les principaux postes de dépenses à envisager et donne des ordres de grandeur, mais ceux-ci doivent cependant être adaptés à chaque situation.

Conclusion

La concertation réduit-elle le risque de conflits ? Cette hypothèse peut se défendre mais aucune garantie ne peut être donnée cependant. Un conflit peut très bien surgir malgré une concertation et, *a contrario*, un projet non concerté et ayant pourtant un impact fort pour le territoire peut être mis en œuvre sans conflit. La mécanique du conflit est complexe et difficile à prédire.

D'autant plus que le contexte évolue. Par exemple, depuis une quinzaine d'années, la capacité d'action des associations est en baisse pour plusieurs raisons : celles-ci manquent de moyens financiers, passent de plus en plus de temps dans les processus de concertation et sont instrumentalisées par les pouvoirs publics pour prendre en charge des tâches diverses, par exemple la collecte de données dans le domaine environnemental⁴.

Au-delà du calcul de risque relatif à la concertation et au conflit, est-il pertinent de donner une valeur économique à la concertation ? La démocratie n'a-t-elle pas une valeur en elle-même, au-delà de sa « rentabilité » économique ? Pour le moment, la question du coût de la concertation est surtout évoquée par ceux qui remettent en cause son utilité, notamment au nom de l'allongement des délais qu'elle provoquerait. Cette critique se diffuse cependant. Plus inquiétant, elle laisse entendre que la concertation devrait être au service des projets et de la croissance économique, ce qui justifie à son tour une « simplification » du droit, voire une harmonisation des droits nationaux dans un contexte global de réduction des obstacles à la concurrence. On a ainsi le sentiment – déjà connu - que la sphère économique et marchande tend à imposer sa logique à toutes les sphères de la vie sociale et politique. Une évolution à propos de laquelle il faut rester critique.

⁴ Ces deux dernières évolutions, qui concernent de plus en plus d'associations environnementalistes, modifient leur image et les font parfois apparaître comme des supplétifs des pouvoirs publics. Ce qui peut expliquer sans doute l'apparition de nouveaux acteurs dans les conflits d'environnement : individus ou réseaux, collectifs hâtivement formés et porteurs d'une nouvelle radicalité (Note de P.Y. Guihéneuf).