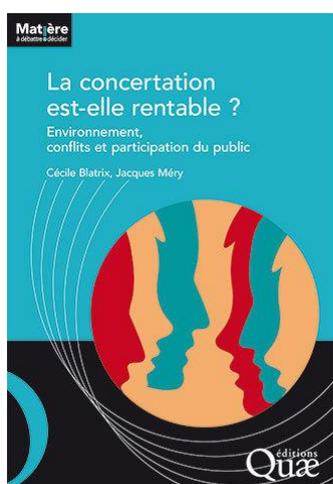


« La concertation est-elle rentable ? »

**Conférence-débat et atelier
17 octobre 2019, Paris**

La présentation de l'ouvrage par ses auteurs Cécile Blatrix et Jacques Méry a été suivie d'un échange avec la salle et un atelier qui marquait le lancement d'un chantier à venir sur l'évaluation de la concertation par l'ICPC.

Présentation de l'ouvrage « La concertation est-elle rentable ? » par Cécile Blatrix et Jacques Méry (Editions Quæ, 2019)¹



A propos des auteurs

Cécile Blatrix est professeure de science politique à AgroParisTech, Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement. Elle est membre du Centre Européen de Sociologie et de Science Politique. Elle est également directrice de l'UFR Gestion du Vivant et Science politique et co-directrice du Centre Interdisciplinaire de Recherches en Ecologie d'AgroParisTech.

Jacques Méry est socio-économiste de l'environnement à l'Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA).

L'objectif de cet ouvrage est de questionner la pertinence d'une interrogation formulée en ces termes : la concertation est-elle rentable et devrait-elle l'être ? Le fondement de l'évaluation peut-il résider dans une analyse des coûts et des bénéfices ? La concertation est ici entendue dans un sens large pour désigner l'ensemble des pratiques participatives et des procédures de concertation ou de débat public.

¹Voir la note de lecture réalisée par l'ICPC : <https://i-cpc.org/document/la-concertation-est-elle-rentable-note-de-lecture/>

Pourquoi cet ouvrage ? Il est né d'un travail mené par Jacques Méry sur le stockage des déchets, en 2008 et 2009, au sein d'IRSTEA. Partant du constat que ces infrastructures étaient en proie à des contestations de la part des riverains, il s'est interrogé sur les coûts de la conflictualité, tant pour les opposants que pour les porteurs de projet. Les coûts non marchands (énergie et temps passé) liés à la concertation ne sont généralement pas pris en compte dans les analyses classiques coûts/bénéfices. De façon générale, la question des coûts de la concertation est un point aveugle de la recherche en France. Au Royaume-Uni en revanche, le think tank Involve a produit des travaux sur le sujet².

Les auteurs ont cherché à monétariser les externalités de la gouvernance et proposent dans l'ouvrage un tableau comparatif entre « projet concerté » et « projet imposé » considérant :

1. Les coûts marchands directs ou indirects
2. Les coûts non marchands (temps, énergie)
3. Les coûts liés au contentieux

Un projet « concerté » serait plus coûteux mais, a contrario, son abandon possible sous l'effet d'un conflit peut engendrer une perte financière importante pour le porteur de projet. Sous réserve que la concertation permette d'éviter ce cas de figure, le projet concerté retrouve alors de l'intérêt.



L'ouvrage s'appuie également sur des enquêtes menées auprès d'associations et d'opérateurs participant à des démarches de concertation et qui permettent d'interroger leur représentation des coûts. Le coût de l'engagement des participants est rarement pris en compte, alors que tout temps passé a un coût d'opportunité, dont la valorisation relève d'arbitrages très personnels.

Cette enquête met en lumière le phénomène « d'occupation des associations » qui investissent un temps considérable dans les démarches de concertation tout en considérant que cela n'est pas rentable pour elles en termes d'impact sur la décision.

Quels sont les effets d'une évaluation de la participation ? La recherche d'efficacité décisionnelle, lorsqu'elle est érigée en priorité, relègue la participation à un frein et un poids pour les projets. Selon Cécile Blatrix, le recours à l'analyse coûts/bénéfices sert principalement à nourrir la remise en cause des dispositifs participatifs et à justifier le processus à l'œuvre de « simplification du droit de la participation », un processus qui ne se traduit pas pour autant par une clarification pour le citoyen.

L'évaluation de la participation se limite souvent aux procédures alors que le respect de la procédure n'est pas synonyme d'acceptabilité du projet. Aujourd'hui, les démarches participatives ne permettent pas toujours de renforcer la légitimité des projets, comme on le voit avec l'émergence de fortes contestations, y compris envers des projets qui ont fait l'objet de concertations ou de débats publics³

Nous nous trouvons donc à un moment charnière pouvant conduire à deux interprétations :

1. La concertation ne produit pas les effets attendus. L'évaluation doit permettre de la réformer.

² Voir par exemple : Diane Warburton, Richard Wilson and Elspeth Rainbow. Making a Difference: A guide to evaluating public participation in central government. Involve, non daté.

³ Voir Camille, 2013 réédition 2015. *Le petit livre noir des Grands projets inutiles imposés*. Edition Le passager clandestin.

2. La concertation est une contrainte supplémentaire, un frein au développement économique.

En conclusion, quelques pistes pour l'évaluation de la participation :

1. Revoir la temporalité afin de prendre en compte les procédures et les effets⁴.
2. Penser l'évaluation en amont et définir des objectifs à partir de là. Quels critères de réussite se donne-t-on en commun (sachant qu'ils peuvent différer selon les acteurs) ?
3. Prendre en compte les différents coûts précités.

Echanges avec la salle

Des participants interpellent les auteurs sur le contexte dans lequel évoluent les équipes projets qui subissent une pression et une contrainte de temps. Dans le système concurrentiel actuel, l'objectif est d'abord de faire aboutir son projet le plus rapidement possible. La concertation est considérée dans ce schéma comme un obstacle mais surtout comme un processus non maîtrisable qui crée de



l'insécurité.

La meilleure manière de convaincre le maître d'ouvrage de l'utilité de la concertation est de construire un argumentaire basé sur des retours d'expérience fructueux pour les projets. La concertation doit être valorisée comme un élément de sécurisation des projets.

Cécile Blatrix alerte sur le risque qui consiste à pratiquer la concertation sans y croire, d'un point de vue seulement procédural et sans qu'elle ait un quelconque impact sur le projet.

Quant aux critères à prendre en compte dans une évaluation, tout le monde s'accorde sur la définition en amont de ces indicateurs mais des avis divergent sur ce qu'ils devraient être.

Pour un des participants, l'évolution et l'amélioration du projet devraient être des critères pris en compte par le porteur du projet.

L'intégration de publics diversifiés doit-elle être un critère ? Les visions diffèrent à ce sujet et les échanges renvoient à une question plus large : y-a-t-il une demande sociale de plus de participation ? Certains notent qu'en multipliant les modalités de concertation, on peut réussir à sortir du phénomène « Toujours les mêmes » (TLM) mais cette multiplicité de moyens engendre une croissance exponentielle des coûts pour le maître d'ouvrage. Cécile Blatrix, de son côté, considère que cette demande d'élargir le public de la concertation est surestimée et qu'elle peut conduire à décrédibiliser ceux qui participent assidument aux démarches de concertation. Une participante

⁴GUSTON (David H.), 1999, *Evaluating the first U.S. Consensus Conference : The Impact of the Citizens' Panel on Telecommunications and the Future of Democracy*, Science, Technology & Human Values, Vol. 24, n -4, pp. 451-482.

abonde dans ce sens en alertant sur la tendance actuelle qui consiste à faire appel à des citoyens tirés au sort, ce qui conduit à contourner la société civile organisée et fragiliser les corps intermédiaires. En même temps, elle remarque l'épuisement des associations qui consacrent beaucoup de temps aux concertations.

Serait-il possible de mener une analyse en termes de coûts pour les participants (temps, énergie) s'interroge un des participants ? Jacques Méry rappelle que le coût d'opportunité du temps est très personnel, donc variable et difficilement généralisable.

Atelier sur l'évaluation de la participation

Cet atelier a fait suite aux échanges avec Cécile Blatrix et Jacques Méry. Dans un premier temps, les participants étaient invités à s'exprimer sur les difficultés et les freins rencontrés dans leur pratique quant à l'évaluation des processus participatifs. Il s'agissait dans un second temps de faire émerger leurs attentes et pistes de réflexion quant à un chantier collectif sur le sujet, dans le cadre de l'ICPC.

1) Difficultés

- **Un besoin d'acculturation au sein des organisations est constaté :**
 - Des a priori (négatifs) sur la concertation faussent l'évaluation
 - Besoin de pédagogie auprès des chefs de projet pour justifier le temps alloué à la concertation
- **Il est difficile de mesurer les effets de la concertation :**
 - Pour les parties prenantes
 - Sur l'expertise
 - En termes de reddition des comptes aux participants : le porteur de projet doit justifier pourquoi il prend en compte ou non les avis issus de la concertation, mais comment communiquer à ce sujet ?
- **Les contraintes de temps et de budget pèsent sur la mise en place d'une évaluation :**
 - Manque de temps à la fois en amont (délais contraints et multi-projets) et en aval (délai de validation du projet, du financement...)
 - Les outils d'évaluation doivent tenir compte de cette réalité pour ne pas devenir des « usine à gaz ».
- **La mise en œuvre de l'évaluation soulève un certain nombre d'interrogations :**
Pour qui ? Avec qui ? Par qui ? Pour quel objectif ? Comment définir des critères ?
 - Il faut cerner à qui s'adresse l'évaluation : les questions évaluatives diffèrent selon les parties prenantes
 - Qui interroger pour évaluer la concertation (les agences de conseil, les pouvoirs publics, les participants, les non participants) ?
 - Quels critères et objectifs de l'évaluation définir en amont ?
 - Savoir ce que l'évaluation sert à démontrer (efficacité, prise en compte des souhaits des participants).
 - Comment évaluer des objectifs de moyens (et non de résultats) ?
 - L'évaluation doit-elle être participative en associant les parties prenantes en amont ?
 - Pour une concertation menée en partenariat avec plusieurs entités, faut-il définir des critères communs ou chacun les siens ?

2) Pistes de réflexion pour un chantier de l'Institut

Une question est à se poser au préalable : peut-on et doit-on évaluer les dispositifs de concertation au même titre que l'on évalue les politiques publiques ?

1. Faire un état de l'art

- Mutualisation des ressources : grilles d'évaluation, analyses, retours d'expériences...
- Hiérarchisation des matériaux existants (étude comparative des retours d'expérience et grilles).
- Analyses collectives d'exemples
- Echange de pratiques, groupes de co-développement
- Echanger avec des spécialistes de l'évaluation
- Echanger avec d'autres domaines d'activité et d'autres types d'acteurs

Nota : un travail de recensement a été commencé par l'ICPC (voir site de l'ICPC/Je cherche/Documents). Il doit être enrichi avec les ressources de chacun.

2. Outiller et objectiver

- Engager un travail sur les modalités d'évaluation de la concertation
- Hybridation des pratiques d'évaluation (ESS, évaluation des politiques publiques...)
- Comment mesurer de manière quantitative et qualitative ?
- Méthodologie du calcul économique ou de l'intérêt économique du dialogue avec les parties prenantes [A noter : des craintes exprimées quant à la monétarisation]

Pour certains participants, l'évaluation par des critères objectivés doit démontrer l'efficacité et l'utilité de la concertation et ainsi permettre de construire un argumentaire en faveur de la démocratie participative. C'est une des attentes exprimées.

Pour d'autres, l'évaluation devrait permettre d'identifier les dysfonctionnements actuels et de proposer des améliorations.

3. Construire des méthodes adaptées

- L'évaluation doit-elle aussi être participative ?
- Travailler sur des méthodes d'évaluation adaptées
 - 1) selon les typologies de projets
 - 2) selon les processus de concertation
 - 3) selon les acteurs (porteur de projet / public)
- Partager les méthodes.

➔ *L'Institut donnera suite à ce travail prochainement.
Tenez-vous informés sur notre site ou par la newsletter.*