

La concertation est-elle rentable ?

Environnement,
conflits et participation du public

Cécile Blatrix, Jacques Méry



La concertation
est-elle rentable ?
Environnement, conflits
et participation du public

La concertation est-elle rentable ?

Environnement, conflits
et participation du public

Cécile Blatrix, Jacques Méry, coord.

Éditions Quæ

Collection *Matière à débattre et décider*

Impacts des sons anthropiques sur la faune marine

S. Chauvaud, L. Chauvaud, A. Jolivet, coord.

2018, 112 p.

L'eutrophisation

Manifestations, causes, conséquences et prédictibilité

G. Pinay, C. Gascuel, A. Ménesguen, Y. Souchon, M. Le Moal,

A. Levain, C. Étrillard, F. Moatar, A. Pannard, P. Souchu

2018, 178 p.

Restaurer les milieux et prévenir les inondations grâce au génie végétal

Freddy Rey

2018, 116 p.

La dépendance alimentaire de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient à l'horizon 2050

Bertrand Schmitt, Chantal Le Mouël

2017, 144 p.

Agriculture et alimentation durables

Trois enjeux dans la filière céréales

Gilles Charmet, Joël Abécassis, Sylvie Bonny, Anthony Fardet,

Florence Forget, Valérie Lullien-Pellerin

2017, 192 p.

Éditions Quæ

RD 10

78026 Versailles Cedex, France

www.quae.com

© Éditions Quæ, 2018

ISSN 2115-1229

ISBN (papier) : 978-2-7592-2762-4

ISBN (NUM) : 978-2-7592-2763-1

ISBN (ePub) : 978-2-7592-2764-8

Le Code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, même partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6^e.

Sommaire

Introduction	9
<i>Cécile Blatrix</i>	
Première partie	
Une analyse des coûts de la concertation : la gestion des déchets ménagers en Île-de-France	
1. La mesure du coût de la concertation : un point aveugle de la recherche	19
<i>Cécile Blatrix et Jacques Méry</i>	
État des lieux : les approches disciplinaires de la notion de « coûts »	20
À l'interface des sciences économiques et politiques : les démarches évaluatives	25
Quelques travaux pionniers anglo-saxons	30
Conclusion	31
2. La gestion des déchets ménagers en Île-de-France et la concertation autour du Predma	35
<i>Cécile Blatrix</i>	
La politique publique française de gestion des déchets : changements de paradigme et d'échelles...	35
La concertation autour du Predma	45
Conclusion	58
3. Le stockage des déchets non dangereux au cœur du conflit à Saint-Escobille (Essonne)	63
<i>Cyril Fiorini</i>	
Méthodologie appliquée à l'étude de cas	64
Le projet d'ISDND à Saint-Escobille dans son contexte réglementaire et législatif	64
Le projet d'ISDND à Saint-Escobille et son « jumeau »	66
Les deux camps et leurs protagonistes	68
La circulation de l'information sur le projet d'ISDND	70
Les enjeux au cœur du conflit	71
Conclusion	74

4. Monétariser les externalités de gouvernance dans la gestion des déchets	77
<i>Cécile Blatrix, Cyril Fiorini et Jacques Méry</i>	
Présentation des cas d'étude	78
Les coûts marchands liés à l'organisation de la concertation	81
Coûts non marchands liés à la participation	88
Les coûts de contentieux, vus comme coûts potentiellement évités grâce à la concertation	93
Conclusion : que nous apprennent les études de cas ?	94
5. Les coûts de la concertation : représentations et estimations	97
<i>Cécile Blatrix</i>	
Le point de vue des opérateurs : des bénéfiques multiples mais une « explosion des coûts »	97
Un « temps manipulé » : le point de vue des associations	99
Conclusion	112
Deuxième partie	
Coûts et concertation	
6. Faire parler les usagers ou faire entendre les gestionnaires ?	115
<i>Catherine Carré, José-Frédéric Deroubaix</i>	
Contexte	116
Positionnement et problématique	117
La concertation « néo-corporatiste » à l'échelle des grands bassins hydrographiques	120
Concertation et politique de qualité dans les années 1970	121
Les années 1990 et la politique des points noirs	124
La territorialisation des mesures dans les années 2000 : l'évaluation économique comme outil de justification de la dérogation	124
Les coûts (et les bénéfiques), objets « périphériques » des débats publics sur l'eau	128
Conclusion	138

7. Les coûts (et les bénéfiques) de la participation locale pour les promoteurs immobiliers	143
<i>Alexandre Coulondre</i>	
Une enquête publique, des conclusions controversées mais des effets limités	144
Une participation locale qui prend la forme d'un contentieux juridique	147
Suivre le coût du contentieux <i>via</i> les documents comptables prévisionnels	149
Le contentieux juridique avec les riverains : pertes ou profits ?	152
Conclusion	155
8. L'ambivalence des seuils économiques de déclenchement de la concertation environnementale	157
<i>Raphaël Brett</i>	
L'abaissement progressif des seuils économiques de la concertation environnementale	159
L'appréhension prudente des seuils économiques de la concertation environnementale par les juges administratifs	163
La fixation problématique des seuils économiques par le pouvoir réglementaire	166
Conclusion	169
9. Vers une démocratie participative « low cost » ?	171
<i>Cécile Blatrix et Noé Gérardin</i>	
Une procédure des « temps anciens » ?	173
L'enquête publique : une impossible modernisation ?	175
Que savons-nous du coût des enquêtes publiques ?	177
Une réalité contrastée et une inégale sensibilité aux différents coûts de l'enquête publique...	181
...qui conduit au développement de formats de participation du public nettement moins exigeants	185
Conclusion	196
10. L'évaluation socio-économique des projets : jalons pour une prise en compte des coûts de gouvernance	199
<i>Jacques Méry et Rémi Barbier</i>	
Vers la prise en compte de la gouvernance dans l'évaluation <i>ex ante</i> des projets	200
Un cadre pour l'inventaire des coûts de gouvernance d'un projet	201
Une question mal résolue : la prise en compte de la radicalité dans l'économie des projets	205

Synthèse comparative des coûts d'un projet imposé et d'un projet concerté	206
Conclusion	209
Conclusion	213
La qualité de la concertation ne garantit pas l'absence de conflit	213
La nécessité de développer les recherches pour l'élaboration concrète des projets	214
Des associations de plus en plus « occupées »	214
Faut-il donner une valeur économique à la concertation ?	215
Un éclairage des enjeux qui sous-tendent les réformes de « simplification » du droit	218
Les auteurs	221
Annexes	223
Récapitulatif des coûts	223
Décisions du Conseil constitutionnel sur des QPC s'appuyant sur l'article 7 de la Charte de l'environnement	227
Liste des textes régissant les ICPE soumises à la procédure de l'enregistrement	230

Introduction

Cécile Blatrix

À 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 ? L'évaluation des effets de la concertation est un sujet de plus en plus débattu, même si de telles évaluations restent rarement pratiquées. Certains acteurs mettent régulièrement en avant une conception utilitariste de la concertation ; longtemps, le développement de l'institutionnalisation de la concertation a reposé sur le postulat de l'existence d'un lien fort entre concertation et acceptabilité des décisions. Ce postulat apparaît aujourd'hui fortement questionné. Des énoncés contradictoires circulent parmi les acteurs : d'une part, l'idée que la concertation permet d'éviter des conflits et/ou des erreurs coûteuses dans la conception des projets a été structurante dans le développement de la concertation et a accompagné l'institutionnalisation de dispositifs tels que le débat public. Mais, par ailleurs, le fait que la concertation génère mécaniquement des surcoûts et des délais sans bénéfices tangibles est également une idée extrêmement courante et particulièrement présente dans le discours de certains acteurs (opérateurs en particulier, élus également). La concertation est-elle génératrice d'économies, voire de bénéfices, ou, au contraire, est-elle coûteuse sans réels « retours sur investissement » ? Formulée en ces termes, la question n'a pas grand sens et revient à opposer partisans et opposants à la concertation. Que vaut la concertation en matière d'aménagement et d'environnement si elle ne permet pas d'éviter les conflits ? La question de la valeur de la concertation est bien au cœur de notre recherche, dans la multiplicité des acceptions de ce terme. À l'évidence, cette question ne peut être réduite à l'évaluation économique de la concertation. La seule mesure monétaire de son utilité ne peut en rendre compte et il convient de rappeler les valeurs engagées par les acteurs dans la concertation qui, dans les sociétés démocratiques, comporte une valeur en soi, indépendamment de ses effets. Dire que la valeur de la concertation ne se réduit pas à son évaluation économique ne doit cependant pas amener à évacuer cette question, qui n'est qu'une dimension parmi d'autres dans une nécessaire analyse des effets produits par la mise en concertation d'un projet, et plus généralement par le développement de la concertation ces trente dernières années. Une telle approche est en effet, selon nous, à la fois inédite et indispensable pour apprécier le sens et la portée du développement des pratiques de concertation. Or, et ce constat est à l'origine de la présente recherche, force est de constater l'absence de travaux de recherche en France concernant les coûts de la concertation et de la non-concertation dans la gestion de projets en environnement. *A fortiori*, on manque de données et de réflexions méthodologiques pour les mesurer et les quantifier malgré la reconnaissance assez générale de leur importance.

Il revient à Jacques Méry d'avoir initié le projet de recherche Écoconcert dont rend compte le présent ouvrage. C'est en effet sur son initiative, dans le cadre d'une réponse à un appel d'offres lancé par l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), que l'idée de s'intéresser aux coûts de la concertation et de la non-concertation, y compris en se livrant à des exercices tels que la monétarisation du temps passé par les participants, a été formulée. Il s'agissait en effet d'un angle mort dans la littérature pourtant prolifique sur la concertation, comme plus généralement tous les aspects concernant le coût et les budgets des différentes procédures. L'association d'une politiste à ce projet centré sur une approche économiste, loin d'être contre-nature, témoigne de l'ouverture dont chacune de ces deux disciplines peut faire preuve et du caractère heuristique d'une combinaison des approches, méthodologies et des cadres théoriques. C'est grâce au travail de mise en réseau réalisé par l'Ademe en la personne d'Albane Gaspard – que nous tenons à remercier une nouvelle fois ici – qu'une telle collaboration a pu être engagée et menée à son terme.

Il s'agit donc de s'interroger sur les coûts et, symétriquement, sur les « bénéfiques » de la concertation. On voit bien vite apparaître l'idée d'une possible analyse coûts-bénéfices appliquée à la concertation ; or la difficulté est que la mesure des bénéfiques est ici – comme souvent – beaucoup plus difficile à établir. Les bénéfiques liés à la concertation renvoient à une valeur intrinsèque potentielle, indépendamment de ses effets tangibles ou mesurables ; ils peuvent être extrêmement diffus, difficiles à saisir autrement que sur la longue durée... C'est pourquoi nous avons choisi de nous centrer sur la notion de coûts évités en partant de l'hypothèse qu'une des manières de saisir les bénéfiques, ou plus exactement une partie d'entre eux, est de mesurer les coûts évités grâce à l'organisation de la concertation.

Il s'agissait alors de tenter d'évaluer les coûts comparés de différents formats de concertation, en produisant des données simples de type coût moyen du participant pour tel ou tel dispositif, et de mesurer les coûts de la concertation et de la non-concertation, sur la base de l'état de l'art et de nos enquêtes de terrain.

Quels sont les coûts comparés des différents dispositifs qui constituent aujourd'hui notre « arsenal participatif » ? On le voit, les résultats présentés dans cet ouvrage intéressent aussi bien le monde académique que les praticiens et les décideurs, souvent relativement démunis quand il s'agit de déterminer quel dispositif est le plus adapté pour organiser une concertation dans un contexte et avec un budget donnés.

Cet ouvrage s'intéresse donc, on l'a dit, à un sujet peu exploré dans la littérature consacrée à la concertation. À vrai dire, c'est surtout dans la recherche française sur la concertation que cette question constitue un point aveugle. En effet, une étude réalisée par un *think tank* britannique a joué un rôle important dans la formulation de nos questionnements, et soulevé une série de questions et de perspectives de recherche. Il convient de dire ici quelques mots de ce rapport qui a constitué une référence centrale durant les premiers mois de la recherche. Rédigé par Edward Andersson, Diane Warburton et Richard Wilson, le rapport intitulé *The True Costs of Public Participation* (Andersson

et al., 2005) propose une analyse de l'état de l'art jusqu'en 2005 sur l'économie de la participation – coûts (tangibles, mais pas toujours disponibles ou identifiables) et bénéfices (parfois potentiellement identifiés, mais moins tangibles et jamais monétarisés) –, puis expose des considérations théoriques et méthodologiques sur la participation et l'analyse coût-bénéfice. Ce rapport est une des nombreuses publications du *think tank* Involve, certaines plus théoriques, d'autres davantage tournées vers l'opérationnel, qui ont pour point commun de s'inscrire dans une démarche de plaider en faveur de la participation du public¹.

Il est intéressant de noter qu'il n'existe aucun équivalent de ce *think tank* en France où, d'une manière générale, on peut dire que les promoteurs de la participation évoquent peu la question des coûts de la concertation, sujet qui semble davantage investi, et tout particulièrement ces dernières années, par les acteurs qui mettent en cause l'intérêt, voire l'existence, de certaines formes de concertation.

L'ambition de notre recherche et du présent ouvrage se situe dans ce contexte, mais sans qu'il s'agisse pour nous d'adopter la posture de plaider propre à des *think tanks* comme Involve ou Science Wise. Il importe en effet de tenter de poser cette question sans parti pris, ni intention *a priori* de démontrer l'utilité ou, au contraire, l'inutilité de la concertation. Il s'agit bien de se demander quels sont les coûts de la concertation, s'il est possible de les mesurer, s'il est possible de mesurer les coûts évités *via* la concertation, et si oui de quelle manière. Ainsi qu'on l'a déjà mentionné, notre démarche repose sur l'hypothèse selon laquelle une des manières de mesurer les coûts évités grâce à la concertation est d'établir les coûts potentiels d'une absence de concertation. Il s'agit là, à l'évidence, d'un postulat discutable. Des conflits peuvent survenir à l'occasion de l'élaboration d'un projet sans que l'insuffisante qualité de la concertation en soit la cause. De même, l'absence de conflit peut être constatée avec ou sans concertation. Il ne s'agit donc pas d'établir un lien de causalité entre (absence de) concertation et conflit, mais simplement de prendre au sérieux un des principaux objectifs mis en avant lors de l'institutionnalisation des dispositifs participatifs, à savoir le souci d'éviter des « conflits et des erreurs coûteuses ».

Le présent ouvrage s'appuie très largement sur les résultats et les conclusions issues du rapport final du projet que nous avons retravaillé et souhaité mettre en perspective en sollicitant des chercheur-e-s ayant contribué à lever le voile sur le sujet ces dernières années. L'ouvrage rassemble donc deux types de contributions : la première partie est composée de cinq chapitres directement issus de la recherche Écoconcert ; les cinq chapitres de la seconde partie apportent des éclairages complémentaires.

Parmi les embûches rencontrées tout au long de ce projet, il importe d'insister sur la difficulté d'accéder aux données sur les coûts de la concertation ; la concertation renvoie, dans sa mise en œuvre concrète, à un jeu complexe d'acteurs publics et privés, potentiels

1. Voir par exemple la publication d'un guide en 2001 (Andersson *et al.*, 2001), ainsi que le rapport rédigé par Diane Warburton pour ScienceWise (Warburton, 2009).

« investisseurs » ou bénéficiaires de la concertation, y compris les participants eux-mêmes. Pour certains des acteurs publics (cas des institutions publiques en charge de la conduite de concertations, comme par exemple la Commission nationale du débat public), on dispose d'informations publiques sur les budgets globaux alloués aux débats et à leurs évolutions. Mais ce n'est pas le cas pour la plupart des autres acteurs, qu'il s'agisse des opérateurs, des prestataires en matière de concertation, des associations ou des participants individuels.

Les coûts non monétaires, en temps, en énergie, voire les coûts psychologiques et sociaux, sont à la fois très importants pour comprendre les logiques de l'action collective, du côté des « opposants » comme du côté des « coalitions de projet » (dont la formation peut elle-même être coûteuse), et non donnés mais à construire par l'analyse.

Enfin, certains coûts et/ou bénéfices peuvent être volontairement cachés par les acteurs, que ce soit pour des raisons stratégiques ou de secret commercial, etc. C'est donc une véritable posture d'investigation que nous avons tenté d'adopter, combinant plusieurs angles et entrées pour rassembler et croiser le plus grand nombre de données, en ayant bien conscience de l'existence possible de coûts et de bénéfices qui n'auraient pas été pris en compte par l'analyse. La recherche a bénéficié de différentes méthodes de collecte de données récapitulées dans le tableau 0.1.

Tableau 0.1. Méthodologie de collecte de données.

Méthode	Nombre	Objectifs
Bibliographie	54 références	Identification des approches, concepts et méthodes mobilisées. Collecte des données chiffrées évoquées.
Revue de presse	Non chiffrable	Collecte des données chiffrées évoquées.
Entretiens collectifs (<i>focus groups</i>)	14 acteurs de la concertation dont 10 « acteurs » et 4 associatifs	Recueil des représentations des coûts de la concertation. Collecte de données chiffrées.
Entretiens semi-directifs	27 entretiens	Recueil des représentations des coûts de la concertation. Collecte de données chiffrées.
Questionnaire	50 réponses	Recueil des représentations des coûts de la concertation. Collecte de données chiffrées concernant les coûts liés à la participation aux concertations, notamment le temps passé.

On l'aura compris, la recherche menée repose sur une approche pluridisciplinaire des coûts de la concertation.

Dans cette perspective, la recherche a été accompagnée par un collectif que nous avons appelé « séminaire académique ». Il est composé de chercheurs issus de différentes disciplines et ayant abordé la question de la concertation et/ou de l'environnement dans leurs recherches. Ce dispositif visait à confronter nos hypothèses et nos résultats à un panel de disciplines afin de bénéficier des échanges au sein d'un éventail plus large d'approches : les éclairages issus du droit de l'environnement, de la géographie, de l'économie territoriale, de l'économie de l'environnement et de la sociologie... ont ainsi nourri nos réflexions – même si nous assumons l'entière responsabilité des partis pris, limites et imperfections de notre travail².

L'essentiel des terrains étudiés en vue du rapport pour l'Ademe portait sur le secteur des déchets et des projets d'installation de traitement. La première partie de l'ouvrage est organisée en cinq chapitres issus de cette recherche. Le chapitre 1 présente le cadre théorique à partir d'un état de l'art qui retrace la manière dont différentes disciplines et sous-disciplines abordent la question (Cécile Blatrix, Jacques Méry). Les chapitres 2, 3 et 4 s'appuient sur l'enquête de terrain réalisée en Île-de-France. Il convient de présenter la manière dont l'action publique en matière de gestion des déchets a été organisée et a évolué en France, et le rôle dévolu aux outils de planification, en particulier aux plans départementaux de gestion des déchets ménagers et assimilés. En Île-de-France, c'est à l'échelle de la région que ce plan est élaboré. Le chapitre 2 présente la manière dont ce plan est élaboré et concerté dans le contexte francilien (Cécile Blatrix). Le chapitre 3 est centré sur une des trois études de cas réalisées en Île-de-France. Le cas d'un projet d'installation de traitement de déchets en Essonne montre les limites de la planification régionale, et de la concertation, pour régler la question des conflits émergeant autour de l'implantation de telles installations (Cyril Fiorini). Le chapitre 4 dresse la synthèse des études de cas réalisées et propose une typologie des différents types de coûts et de bénéfices à distinguer (Cécile Blatrix, Cyril Fiorini, Jacques Méry). Enfin, le chapitre 5 permet de confronter les conclusions issues des études de cas aux résultats d'une enquête réalisée au travers d'entretiens collectifs et d'un questionnaire auprès de deux catégories d'acteurs : les maîtres d'ouvrage et les acteurs associatifs (Cécile Blatrix).

Ainsi la première partie de l'ouvrage, qui s'appuie sur la recherche Écoconcert, présente des données de terrain et aborde des aspects concrets en documentant aussi précisément que possible l'ensemble des catégories de coûts, qui sont non seulement inventoriées

2. Le séminaire académique s'est réuni à cinq reprises : une première fois pour discuter et valider les orientations générales de la recherche ; une deuxième fois pour arrêter le périmètre de l'étude en travaillant sur la liste des thématiques et des chercheurs à inclure ; une troisième fois enfin pour discuter des résultats de l'étude et des propositions à formuler ; une quatrième fois pour discuter les résultats intermédiaires et valider le projet de questionnaire aux associations ; une cinquième fois pour discuter les résultats intermédiaires et préparer la valorisation du projet de recherche en impliquant les membres du comité dans un projet de publication.

mais chiffrées. On se livre à un exercice exploratoire, inspiré par l'analyse économique, consistant à calculer des coûts de nature différente (marchands ou non marchands). Dans l'un des cas étudiés (Saint-Escobille), les coûts évités sont déduits. Les chiffres obtenus permettent d'estimer les coûts marchands de la concertation qui représentent entre 5 et 10 % du coût du projet. À titre de comparaison, pour un débat organisé par la Commission nationale du débat public (CNDP), ce coût marchand est de l'ordre de 1 pour 1 000 rapporté au coût des projets. On trouvera dans ce chapitre des résultats – qui mériteraient sans doute d'être vérifiés à partir d'autres enquêtes – qui semblent confirmer le fait que la concertation peut permettre d'éviter des conflits, voire des abandons de projet (eux-mêmes plus ou moins coûteux).

La deuxième partie est consacrée à des éclairages complémentaires. En effet, dans le présent ouvrage, nous avons souhaité confronter le secteur des déchets à d'autres secteurs tels que l'eau et l'assainissement, et également positionner le secteur des déchets dans le champ plus large des bénéfices et des coûts liés à la concertation en amont des projets d'équipement. Ces éclairages complémentaires apportent des réponses à des questions que nous n'avions pas traitées dans le cadre de notre recherche.

Ainsi, une des questions soulevées par la prise en compte de la notion de « coûts » dans une réflexion sur la concertation est la suivante. La concertation permet-elle de discuter et de réfléchir sur la question des coûts des politiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques ? Les résultats présentés par Catherine Carré et José-Frédéric Deroubaix en réponse à cette interrogation (chapitre 6) sont sans appel. La réponse est non, pour des raisons qui peuvent varier selon les contextes. Leur contribution souligne que les questions liées au coût d'un projet sont rarement abordées de façon frontale et transparente dans le cadre des dispositifs de concertation : tout se passe comme si ces questions se trouvaient de l'autre côté d'une frontière qui définirait les aspects « hors sujet » par rapport au débat. Les auteurs vont plus loin et soutiennent pour leur part l'idée que les coûts de la concertation sont impossibles à évaluer, tout simplement parce que les contours de la concertation sont impossibles à établir.

La contribution d'Alexandre Coulondre (chapitre 7) apporte des résultats inédits sur un pan de notre projet de recherche qui n'a pu être mis en œuvre, à savoir l'analyse de la manière dont les budgets des opérateurs intègrent les coûts liés à la concertation et à la contestation. En effet, malgré des contacts prometteurs avec un grand opérateur public réputé pour sa conception exigeante du débat public, nous n'avons pu accéder aux archives qui sont les seuls matériaux qui nous auraient permis de mener cette analyse.

Analysant les évolutions du budget d'un projet de centre commercial, Alexandre Coulondre montre que les procédures de concertation et les conflits éventuels génèrent des coûts qui certes alourdissent les bilans du promoteur, mais qui ne remettent jamais en cause sa capacité à être rentable lors du projet car ces dépenses sont déjà intégrées par anticipation. Les conclusions vont même plus loin : les porteurs de projet intègrent la conflictualité en l'anticipant, et ils sont alors capables de l'exploiter à

leur profit. C'est ainsi que contestations et recours confèrent une légitimité à l'opérateur pour remettre en cause les accords noués antérieurement avec les élus locaux et maximiser sa marge bénéficiaire. Cette analyse montre bien que la question n'est pas de savoir combien coûte la concertation, mais bien qui en supporte les coûts, et qui est capable d'anticiper ces coûts et d'exploiter cette connaissance pour maximiser ses bénéfices.

Dans le cas des débats publics organisés par la Commission nationale du débat public (CNDP), on sait que c'est en fonction de seuils financiers que sont définies les possibilités de saisine de la CNDP, saisine qui peut être obligatoire ou facultative en fonction de ces seuils. Or ces seuils excluent un certain nombre de projets et c'est le cas pour nombre d'installations de gestion des déchets. Ce sont ces seuils qui sont présentés et discutés par Raphaël Brett dans le chapitre 8. Est ainsi mise en évidence une tendance ambivalente puisque, d'une part, on semble ouvrir le champ du débat et, de l'autre, on interprète très restrictivement les seuils, comme le montre l'analyse de la manière dont la jurisprudence a établi ce qui pouvait ou non être considéré comme relevant du coût du projet à prendre en compte. Il conviendra de suivre les évolutions qu'a récemment connues la procédure, avec par exemple le changement des modalités de prise en charge du coût du débat, ou encore l'introduction d'une possibilité d'initiative citoyenne qui prend en compte, pour les projets privés, le fait qu'ils soient éventuellement financés par l'aide publique.

Le chapitre 9 (Cécile Blatrix et Noé Gérardin) prolonge en quelque sorte cette analyse en soulignant une évolution en trompe-l'œil du droit de la participation : ce chapitre documente la question du coût comparé des dispositifs et se penche plus précisément sur les coûts de l'enquête publique, sur lesquels jusqu'ici très peu de travaux ont été conduits. Sont ainsi identifiés les coûts qui pèsent le plus lourd dans l'organisation de l'enquête publique : sécurisation juridique et publicisation dans la presse quotidienne régionale sont de loin des frais plus importants que ceux liés à l'indemnisation des commissaires enquêteurs. Le chapitre souligne par ailleurs la tendance à la diminution du nombre des enquêtes publiques au profit du développement de la procédure dite de la « mise à disposition ». On est ainsi passé d'un nombre annuel d'enquêtes publiques généralement estimé entre 15 000 à 20 000, à environ 6 000 aujourd'hui. C'est du fait de l'adoption de différents textes que, dans une relative indifférence, la plus ancienne de nos procédures de consultation du public, certes non exempte de défauts, fait les frais de la politique de « simplification » du droit, et du droit de l'environnement en particulier.

Enfin, le chapitre 10 (Rémi Barbier et Jacques Méry) propose une analyse plus générale de l'efficacité décisionnelle comparée de la « qualité démocratique » (niveaux de concertation), du consensus unanime au despotisme supposé éclairé et bienveillant. Les dictatures seraient-elles plus efficaces que les démocraties dans le cas de l'environnement ? La réponse n'est pas évidente et on peut se demander s'il existe un régime optimum situé entre ses deux pôles.

Bibliographie

Andersson E., Fennell E., Shahrokh T., 2001. *Making the Case for Public Engagement: How to Demonstrate the Value of Consumer Input. A Toolkit Prepared for Consumer Focus by Involve*. Londres, Involve.

Andersson E., Warburton D., Wilson R., 2005. *The True Costs of Public Participation*. Londres, Involve.

Warburton D., 2009. *Evidence Counts: Understanding the Value of Public Dialogue*. Harwell, Sciencewise-ERC.

Première partie
Une analyse des coûts
de la concertation :
la gestion des déchets
ménagers
en Île-de-France

