



ESSEC
BUSINESS SCHOOL
CENTRE CONNECT



COMMUNAUTÉ
URBAINE DE BORDEAUX
LA CUB
www.lacub.fr



ASSOCIATION NATIONALE
POUR LA CONCERTATION
ENTRE DECIDEURS
ET CITOYENS
Décider ensemble
Créer une culture
de la décision partagée

iap²
international association
for public participation

Rte
Réseau de transport d'électricité



RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

GRAND LYON
communauté urbaine

ppdp | démocratie
& participation



cndp Commission nationale
du débat public

Concertation efficacement, décider en confiance

*La garantie des concertations
dans les territoires :
quels rôles pour les tiers-garants ?*



Comment établir un niveau de confiance suffisant entre les participants aux concertations publiques pour que, en dépit de leurs divergences, s'établisse entre eux un véritable dialogue ?

Comment s'assurer que le cadre de la concertation soit suffisamment solide pour que les critiques à son égard ne remettent pas en cause le produit des échanges ?

Qui doit s'en charger, de quelle façon et dans quelles conditions ?

Ce document est le résultat d'un processus de travail qui a associé une centaine de personnes issues de collectivités territoriales, d'institutions publiques, d'entreprises, d'associations, ainsi que des chercheurs, des tiers garants et des citoyens.

Sommaire

Présentation.....	4
Bref état des pratiques.....	5
Concertations et dispositifs de garantie	5
Comment agit le tiers garant ?.....	6
Qui sont les tiers garants ?.....	6
Constats et enjeux.....	7
Propositions	8
1. Rôles et missions du tiers garant	9
2. Critères de recrutement des tiers garants	12
3. Le mode de désignation et de récusation	13
4. Une liste de tiers garants	14
5. Charte.....	15
6. Formation et retour sur expérience des tiers garants	16
7. La rémunération du tiers garant et son statut	17
Auteurs et contributeurs	18
Le Comité de pilotage.....	18
Les participants à la réflexion	18
Le processus de travail	19

Présentation

La législation et les demandes sociales ont suscité, au cours des deux dernières décennies, la mise en place de démarches de concertation publiques, réglementaires ou volontaires, sur des sujets divers : grands aménagements, urbanisme, transports, développement économique, environnement, etc.

La législation actuelle distingue les procédures de débat public organisées par une entité indépendante, non partie prenante du projet, des autres formes de concertation pilotées par le maître d'ouvrage avec l'appui d'un tiers garant. Cette distinction est essentielle pour le citoyen et nécessite que l'on s'interroge sur les dispositifs de garantie de la concertation. En effet, la concertation publique, en tant que processus de dialogue, est parfois contestée : information tronquée, expertises partiales, prise en compte insuffisante de certains points de vue, manque de neutralité des animateurs, traduction limitée dans la décision...

Qu'elles soient fondées ou non, ces critiques diverses doivent recevoir une réponse, et c'est afin d'améliorer le déroulement - et par voie de conséquence, les résultats des concertations - que le recours à des tiers garants tend à se développer. Il peut s'agir de personnes ou de collectifs qui, sans s'engager sur le fond du débat, participent à construire et à faire respecter un cadre qui s'applique à tous. En améliorant le niveau de confiance dans le dispositif, ils facilitent les échanges entre les participants et contribuent à la légitimité de leur aboutissement.

La France dispose d'une expérience de plusieurs années dans ce domaine.

Les retours d'expérience montrent que les tiers garants peuvent se révéler efficaces mais ils mettent également en évidence une grande diversité des pratiques, un faible niveau de formalisation de leur rôle, un manque de statut, une absence d'outils de formation et d'échange leur permettant de progresser.

Améliorer la pratique des tiers garants et, plus largement, des mécanismes visant à « garantir la concertation » est un enjeu pour tous ceux qui croient à la nécessité du dialogue entre décideurs publics, maîtres d'ouvrages, parties prenantes et citoyens.

Ce document présente des enjeux et des propositions visant à améliorer la pratique des tiers garants. Il est issu d'un travail collectif qui a mobilisé une centaine de personnes et qui a été conduit par un Comité de pilotage représentatif de la diversité des acteurs de la concertation sur le territoire national.

Il invite à une mobilisation plus large et à la mise en œuvre de mesures concrètes qui renforceront et amélioreront le dispositif actuel des concertations publiques sur le territoire.

Bref état des pratiques

Concertations et dispositifs de garantie

Sous l'effet de la réglementation et des demandes sociales, les concertations sont nombreuses sur le territoire français. Elles portent par exemple sur :

- les grands aménagements (infrastructures routières, ferroviaires, fluviales ou aéronautiques ; éoliennes ; lignes à haute tension, etc.) ou les activités économiques (carrières, ports, industries diverses) ;
- les projets urbains et l'ensemble des politiques publiques (documents d'urbanisme, rénovation de quartiers, transport public, gestion des déchets, etc.)
- l'environnement (gestion des ressources, zones protégées, nuisances, etc.).

Certaines concertations sont obligatoires du fait de la réglementation ; d'autres sont mises en place volontairement dans un souci de prise en compte de l'avis des habitants ; d'autres encore sont rendues nécessaires par l'apparition d'oppositions, voire de conflits.

Cependant, les processus de concertation sont parfois contestés et ces critiques hypothèquent la validité du résultat. Nous nous référons ici, non pas aux critiques sur la pertinence de la concertation, mais aux critiques de nature procédurale : information tronquée, expertises partiales, prise en compte insuffisante de certains points de vue, manque de neutralité des animateurs, traduction limitée dans la décision... Qu'elles apparaissent comme fondées ou non, ces critiques doivent recevoir une réponse.

C'est pour cette raison que se développe, depuis quelques années, le recours à des « dispositifs de garantie ». Par exemple :

- la mise en place de chartes de la concertation spécifiques à un projet ; elles sont parfois co-construites par les participants et elles définissent les modalités et les règles du dialogue ;
- la création de comités de suivi de la concertation, constitués de quelques personnes parmi les participants, chargées de veiller à l'application des principes et des règles définis par la charte lorsqu'elle existe, ou par l'état des savoirs sur le sujet ;
- la création d'instances permanentes de suivi et/ou d'évaluation des pratiques de concertation d'une collectivité, généralement composées de citoyens et parfois aussi d'experts. De telles instances existent par exemple à la Communauté urbaine de Bordeaux (Conseil de développement durable), la ville de Paris ou la ville de Grenoble ;
- la nomination de tiers garants, personnes (ou équipes de deux à trois personnes) qui ont pour mission de veiller à l'application des principes et au respect des règles mais qui peuvent également, on le verra plus loin, contribuer activement à la création d'un climat de confiance, faire office de recours en cas de désaccord sur le processus ou contribuer à l'élaboration de celui-ci.

Comment agit le tiers garant ?

Le tiers-garant participe aux réunions publiques et le plus souvent au processus de préparation ou de suivi de la concertation.

Il observe le déroulement des réunions et peut intervenir s'il juge que les conditions d'écoute et de dialogue ne sont pas satisfaisantes ou s'il est interpellé à propos des modalités de la concertation.

Il rédige un ou plusieurs rapports sur la qualité du processus de concertation, dont un rapport final, et il peut demander à ce que ces rapports soient rendus publics.

Il peut être associé à la préparation de la concertation et conseiller les organisateurs tout au long du processus sur les mesures à prendre pour assurer un dialogue de qualité, par exemple au sujet de la diffusion de l'information, du nombre et des modalités des réunions publiques, de la nécessité de contre-expertises en cas de contestation de l'objectivité des experts, etc.

Il peut constituer un recours ou un arbitre en cas de litige sur la qualité du processus de concertation. Par exemple, si des participants estiment que les

comptes rendus ne reflètent pas ce qui a été dit en réunion, le garant peut être saisi de cette question et demander, s'il juge la réclamation fondée, que les comptes rendus soient amendés ou que les modalités de rédaction soient modifiées.

Il peut animer lui-même les réunions publiques, ou au contraire préférer que cela soit confié à une autre personne.

Il peut intercéder de façon bilatérale auprès de certains participants pour que ceux-ci adoptent une attitude favorable au dialogue.

Il peut interroger le décideur public sur les suites qu'il donnera à la concertation et la façon dont il rendra compte de ses décisions.

La posture du garant varie donc, de l'observateur discret jusqu'au facilitateur actif, voire au médiateur.

Sur le terrain, les retours d'expériences montrent l'efficacité des tiers-garants et leur présence est le plus souvent considérée comme positive par l'ensemble des participants, y compris (et même surtout) lorsque les débats sont vifs.

Qui sont les tiers garants ?

Les tiers garants sont des tiers, c'est-à-dire des personnes neutres et indépendantes. Ce sont souvent des spécialistes des questions de concertation, des universitaires, d'anciens fonctionnaires... Il n'y a pas de profil-type du tiers garant.

Dans certaines collectivités (par exemple la Communauté urbaine de Bordeaux ou la Ville de Grenoble), ces rôles sont tenus lors de certaines concertations, non pas par une personne mais par un collectif, respectivement par un Conseil de développement durable constitué de citoyens et par un groupe de citoyens volontaires tirés au sort. Cela montre que, quelles que soient les modalités, la figure du tiers est un moyen de garantir des concertations efficaces.

Le recours à des tiers garants a été recommandé par :

- le ministère de l'Écologie (Charte de la Concertation, 1996)
- la loi Grenelle 2 (2010).
- le Conseil d'État (rapport « Consulter autrement, participer effectivement », 2011)
- la Commission nationale du débat public (Cahiers de méthodologie, 2013)
- le Conseil économique, social et environnemental (rapport « Concertation entre parties prenantes et développement économique », 2014)

Constats et enjeux

Les membres du Comité de pilotage formulent les convictions suivantes.

1. Les dispositifs visant à « garantir la concertation » sont nécessaires aujourd’hui dans un grand nombre de cas ; ils constituent, en effet, une réponse efficace à la montée des critiques procédurales.

2. Ces dispositifs de garantie sont divers. Ils sont souvent compatibles entre eux et ils partagent de nombreux principes, même si les modalités concrètes d’application qu’ils proposent peuvent varier. Le Comité de pilotage a centré sa réflexion sur le tiers garant car il s’agit là d’une figure montante depuis quelques années, mais il invite à prêter une attention particulière aux collectifs citoyens qui remplissent un rôle similaire. Ceux-ci pourraient se développer dans les années à venir et l’expérience des collectivités territoriales pionnières dans ce domaine se révèle fort utile.

3. Les dispositifs de garantie doivent viser trois objectifs.

Le premier est de contribuer à instaurer un niveau de confiance suffisant entre les participants pour que puissent s’exprimer leurs divergences et que s’instaure un véritable dialogue.

Le second est de rendre crédible, c’est-à-dire robuste, loyal et équitable, le processus de concertation aux yeux des participants, comme aux yeux des décideurs et des observateurs extérieurs.

Le troisième est de faire progresser les participants à la concertation dans la voie du dialogue, en proposant des améliorations au processus lorsque

cela est nécessaire et en invitant chacun à faire preuve des nécessaires qualités d’écoute et de respect, en dépit des inévitables divergences sur le fond des questions soumises au débat.

4. Il est nécessaire d’améliorer l’existant. Les rôles et missions des tiers garants, leur mode de nomination et de rétribution, leurs compétences et leur formation : rien n’est très précisément défini. La liberté laissée aux acteurs – commanditaires et garants – aussi riche soit-elle, conduit à une grande diversité des pratiques qui recèle un risque : celui de discréditer à terme le tiers garant. Cela contribuerait à réactiver les contestations sans qu’il soit alors certain de pouvoir disposer de nouvelles réponses.

5. Il ne s’agit pas de normaliser et de brider, mais de définir des standards et des principes qui guident l’action. Ceux-ci doivent être élaborés collectivement par les acteurs concernés sur la base des succès rencontrés sur le terrain : c’est la source de leur légitimité. Il ne s’agit donc pas d’uniformiser par le bas, mais d’inciter à mieux faire en s’inspirant de ce qui fonctionne.

6. Dans ces évolutions à venir que nous appelons de nos vœux, quelques principes s’imposent : les choses évolueront progressivement ; une action coordonnée des acteurs publics et privés est indispensable ; une exigence dans la qualité des processus de concertation est incontournable.

C’est pour inviter à un débat et à une mobilisation des acteurs concernés que le Comité de pilotage du projet « Garantir la concertation » souhaite partager les propositions suivantes.

Propositions

Le Comité de pilotage formule ci-après une trentaine de propositions afin d'améliorer les pratiques actuelles de garantie de la concertation et l'exercice des missions du tiers garant. Ces propositions concernent les chapitres suivants :

- **Rôles et missions du tiers garant.**

Les propositions visent à définir un « socle minimum » de pratiques du garant et encouragent celui-ci à jouer un rôle actif – et non pas de simple observateur - dans la mise en place de conditions favorables au dialogue.

- **Critères de recrutement des tiers garants**

Ces propositions disent que la mission peut être ouverte à tout citoyen faisant preuve d'appétence et d'expérience de la concertation. Elles rappellent que le tiers garant doit adopter une posture de neutralité, s'engager à ne privilégier aucun point de vue ni aucun intérêt et donc déclarer ses éventuels conflits d'intérêt.

- **Mode de désignation et de récusation**

La désignation et l'éventuelle récusation du garant doivent se faire précocement, de manière transparente et autant que possible de façon collégiale par les participants à la concertation. La présence d'un tiers garant doit être continue, depuis le tout début de la concertation jusqu'à la mise en œuvre du projet.

- **Une liste de garants**

La création d'une liste ouverte et publique de tiers garants doit contribuer à rendre cette mission accessible à des personnes diverses, notamment en termes de sexe, d'âge et d'activité. Il s'agit également de rendre le processus de recrutement plus transparent.

- **Charte**

Une charte nationale des garants de concertation affirmant des principes, des outils et des éléments de déontologie, contribuerait à clarifier son rôle.

- **Formation et retour sur expérience**

Créer des outils d'échange d'expériences, de tutorat, de diffusion de bonnes pratiques, de formation et de mise en réseau des garants est nécessaire pour garantir une qualité dans l'exercice des missions des tiers garants.

- **Rémunération et statut**

Davantage de transparence est là encore nécessaire. Le niveau de rémunération doit également permettre l'accès de personnes en activité à ces missions.

1. Rôles et missions du tiers garant

Exposé des motifs

Plusieurs rôles-clés sont attendus du tiers garant : créer de la confiance entre les parties prenantes, les encourager à s'engager dans le dialogue, rendre lisible et fiable le processus vis-à-vis de l'extérieur, rendre compte du déroulement de la concertation. La qualité du processus est au cœur de sa mission.

Pour y parvenir, les tâches peuvent être diverses, depuis l'aide à la conception du dispositif de concertation jusqu'à l'établissement d'un rapport final de la concertation. La diversité de ces tâches, et même la mission précise du tiers garant, ne sont pas toujours bien connues des participants à la concertation.

Propositions

- 1. 1.** Le tiers garant doit être prêt à faire la preuve de son indépendance personnelle et à s'affirmer comme l'artisan du dialogue. Il doit créer les conditions de la tenue et de la sincérité du dialogue entre les parties prenantes. Pour cela, il doit jouer un rôle actif en dehors des réunions de concertation, tout particulièrement dans les situations conflictuelles. Il peut engager des discussions bilatérales avec les parties prenantes et le contenu de ces discussions peut rester confidentiel. Il peut faire entrer (ou revenir) dans le processus de concertation des acteurs qui ne participent pas (ou ne participent plus) au processus. Il peut saisir le maître d'ouvrage si la situation est trop figée ou conflictuelle.
- 1. 2.** Le tiers garant se doit d'être présent, disponible et accessible par les participants à la concertation. Des coordonnées non personnelles doivent être créées pour lui par le maître d'ouvrage: boîte courriel, boîte postale si besoin, numéro de téléphone.
- 1. 3.** Le tiers garant doit être présenté et ses missions explicitées à l'ensemble des participants. Ceux-ci doivent avoir les moyens de le contacter directement tout au long de la concertation. Pour cela, tous les supports de communication relatifs à la concertation doivent mentionner l'existence du tiers garant et les moyens de le joindre.
- 1. 4.** Le tiers garant joue un rôle dans l'évaluation de l'information mise en débat (caractère complet et pluriel) ; s'il n'en a pas lui-même la compétence, il réunit les compétences nécessaires pour vérifier l'information, ou il suscite la mise en œuvre d'un processus d'évaluation de cette information, notamment lorsqu'elle est contestée.

Tous les tiers garants n'effectuent pas les mêmes tâches, ce qui laisse apparaître diverses conceptions de leur mission, notamment sur le fait que le tiers garant puisse aussi jouer le rôle d'animateur.

Le rôle du tiers garant en arrière-plan de la concertation (hors des moments publics) apparaît majeur. Il peut y accomplir un travail de médiation, c'est-à-dire être l'artisan d'accords sur le processus de concertation, et être à l'écoute des positions de parties prenantes qui ne sont pas en mesure de s'exprimer ouvertement dans le cadre de la concertation.

L'écriture d'un ou plusieurs rapports rendant compte du déroulement de la concertation est jugé importante par les tiers garants dont certains estiment qu'il constitue leur « arme » principale. Ce rapport est souvent crucial pour les maîtres d'ouvrage qui y voient un moyen de sécuriser le processus, y compris sur le plan juridique. En revanche, le public appréhende mal son importance.

Propositions

- 1.5.** Le tiers garant n'est pas nécessairement l'animateur. Le rôle d'animation ne doit pas se faire au détriment du rôle d'observation et de la qualité des rapports de rendu de la concertation par le tiers garant. Si cela est possible, il est donc judicieux de séparer les deux fonctions. Le cas contraire appelle quelques points de vigilance :
 - cette question doit être clarifiée dans le choix du tiers garant et doit être discutée avec lui après sa désignation ;
 - le tiers garant doit, le cas échéant, clarifier son double rôle de tiers garant et d'animateur auprès des participants par souci de transparence.
- 1.6.** Le tiers garant doit rendre compte du déroulement de la concertation sans se prononcer sur le fond. Il produit un rapport à l'issue de la concertation si celle-ci est courte, ou à des étapes-clés si elle est longue. Ces échéances de remise des rapports doivent être clarifiées au début de sa mission dans son contrat. Ses rapports doivent être rendus publics. Le cas échéant, ils doivent être versés au dossier de l'enquête publique.
- 1.7.** Les rapports du tiers garant doivent répondre à des exigences minimales en termes de contenu. Son contrat peut en prévoir les modalités.

- 1. 8.** Le lien entre concertation et décision doit être explicité dans les décisions. Ce principe est mentionné dans la loi Grenelle 2 (articles L121-9 et L121-13) et il peut être rappelé, y compris à l'initiative du tiers garant, dès le début de la concertation. Il s'agit pour le décideur de rédiger sa décision de façon à :
- mettre en évidence les aspects de la décision conformes aux résultats de la concertation ;
 - présenter clairement les aspects différents des résultats de la concertation, en donnant les principaux arguments qui ont orienté ses choix.
- 1. 9.** Il est nécessaire que le tiers garant rencontre le(s) décideur(s) public(s) et le maître d'ouvrage à la fin de sa mission, avant la prise de décision. L'objectif, pour lui, est de s'assurer que l'ensemble des résultats de la concertation ait bien été entendu par eux, y compris lorsque ces résultats divergent. Il peut faire part de sa propre analyse des résultats de la concertation et rappeler la nécessité d'en rendre compte dans la rédaction de la décision. Le décideur doit recevoir le tiers garant si celui-ci le demande, notamment quand le processus de concertation et de décision est long.
- 1. 10.** Le tiers garant peut également, le cas échéant, se tenir à la disposition du commissaire-enquêteur et apporter toute précision nécessaire à la mission de ce dernier, en plus de lui fournir son ou ses rapport(s).
- 1. 11.** La qualité de l'explicitation du lien entre concertation et décision doit être appréciée par l'ensemble des participants à la concertation et n'est pas de la responsabilité du tiers garant. Cette appréciation peut faire l'objet d'un travail collectif qui peut être impulsé et/ou cadré par le tiers garant, celui-ci veillant alors aux conditions du dialogue lors de cette étape, comme il le fait lors de la concertation. Dans les cas particuliers où le tiers garant aurait cette mission, celle-ci (notamment sa durée) doit être explicitement prévue dans son contrat ou faire l'objet d'un avenant.

Jusqu'où s'étend le rôle du tiers garant ? Doit-il notamment s'assurer que les décisions publiques prennent effectivement en compte ce qui a été exprimé lors de la concertation ? Cette question fait l'objet de vifs débats car le lien entre concertation et décision est crucial. Des associations, des citoyens, des tiers garants et des maîtres d'ouvrage voient là un critère d'efficacité de la concertation. Il paraît donc indispensable de s'assurer que ce lien est bien réel. Pour autant, il semble important aussi d'affirmer que le décideur conserve sa responsabilité de décider après la concertation, celle-ci étant considérée comme une aide à la décision.

Le Comité de pilotage attire l'attention de tous les acteurs de la concertation sur l'importance du lien entre concertation et décision et invite sur ce point à la recherche de solutions pragmatiques prenant en compte la diversité des situations rencontrées sur le terrain, plutôt qu'à la recherche de nouvelles obligations à caractère réglementaire. Des retours d'expériences doivent être collectés à ce sujet, notamment par les tiers garants (ceci pouvant entrer dans le cadre des propositions sur la formation et le retour sur expérience des tiers garants, voir plus loin).

2. Critères de recrutement des tiers garants

Exposé des motifs

Plusieurs qualités sont attendues du tiers garant, en premier lieu une connaissance de la concertation et une conviction envers cette démarche. Sont également appréciés :

- le fait de ne pas être expert vis-à-vis de l'objet de la concertation, mais d'avoir la capacité à acquérir certaines connaissances sur cet objet en début de concertation ;
- des qualités relationnelles et, en particulier, la capacité d'écoute et d'empathie ;
- des qualités morales comme le courage, le sens de l'équité, l'indépendance d'esprit ou l'humilité.

Cela détermine à la fois son efficacité dans son travail (car ces qualités permettent une meilleure compréhension du sujet et du jeu des acteurs, suscitent des interventions pertinentes, etc.) et sa légitimité (elles contribuent à forger un regard positif des participants à la concertation sur le tiers garant).

Le fait de ne pas appartenir au territoire concerné par la concertation permet au tiers garant d'apporter un regard neuf et limite le risque d'être impliqué dans les jeux d'acteurs. En revanche, le fait d'y résider facilite sa mobilisation et réduit ses frais de déplacement, permet une meilleure compréhension des jeux d'acteurs mais suscite également un soupçon de partialité. Le garant issu du territoire doit donc, à l'instar de n'importe quel garant, déclarer tout conflit d'intérêt éventuel. S'ils fonctionnent en duo, le garant issu du territoire et le garant extra-territorial peuvent s'avérer complémentaires.

Deux éléments sont donc particulièrement importants dans le choix du tiers garant : d'une part, ses qualités et compétences, d'autre part, son absence d'intérêt personnel par rapport aux enjeux traités. Personne n'est jamais entièrement neutre mais il faut être transparent.

Propositions

- 2. 1.** Le tiers garant doit adopter une posture de neutralité et s'engager à ne privilégier aucun point de vue, ni aucun intérêt. Il doit déclarer ses éventuels conflits d'intérêt.
- 2. 2.** Une personne souhaitant assurer une fonction de tiers garant doit pouvoir faire preuve, lors du recrutement, d'une appétence et d'une expérience de la concertation, au moins en tant que partie prenante.

3. Le mode de désignation et de récusation

Exposé des motifs

Le mode de désignation du tiers garant est un constituant de sa légitimité, tout comme son mode de rémunération.

Participants et maîtres d'ouvrage demandent souvent à participer à la désignation du tiers garant, soit en décidant collégalement, soit en faisant des propositions à un tiers. Ils souhaitent contribuer à en définir le profil, ou bien auditionner des candidats. Les tiers garants ne s'opposent pas à une participation des parties prenantes dans leur processus de désignation mais se satisfont d'une désignation par un tiers, notamment par la Commission nationale du débat public.

Faut-il privilégier un tiers garant unique ou une équipe ? D'un côté, l'équipe donne plus de disponibilités et permet une éventuelle répartition des rôles, elle diversifie les compétences et autorise un croisement des regards ; d'un autre côté, elle complique le dispositif, ouvre la voie à des divergences entre tiers garants, peut générer une complexité accrue du processus en termes de coordination et de coût global. Le Comité de pilotage ne fait pas de proposition à ce sujet mais invite à une appréciation au cas par cas, principalement en fonction de la taille géographique et de la complexité du projet.

La durée et les moments de l'intervention du tiers garant doivent être établis collégalement avec le maître d'ouvrage, les parties prenantes et le tiers garant lui-même. Il est souhaitable qu'un dialogue ait lieu avec les parties prenantes, avant la concertation sur le processus à venir (objets à concerter, périmètres de la concertation, dispositif).

Propositions

- 3. 1.** La désignation du tiers garant doit se faire de manière transparente.
- 3. 2.** Une désignation collégiale du tiers garant (et/ou la définition collégiale des critères de choix) par le maître d'ouvrage et les parties prenantes de la concertation est souhaitable.
- 3. 3.** Un appel à candidatures préalable et public est souhaitable, il préciserait la feuille de route du tiers garant, les compétences ou qualités attendues et les critères d'exclusion.
- 3. 4.** Il faut donner la possibilité à un maître d'ouvrage ou aux participants à la concertation de solliciter un tiers garant connaissant le territoire pour y avoir déjà travaillé ou parce qu'il y vit. Ce choix devra être argumenté et être transparent envers tous les participants à la concertation.
- 3. 5.** Les modalités de récusation du tiers garant doivent également être établies de façon transparente et si possible de façon collégiale, à l'instar des modalités de désignation.
- 3. 6.** Le tiers garant doit pouvoir s'engager suffisamment tôt dans la concertation. Cela signifie que sa nomination intervient alors que les modalités de la concertation peuvent encore être substantiellement modifiées.
- 3. 7.** La durée de la mission du tiers garant doit être explicitée dans son contrat.
- 3. 8.** Le temps de prise de connaissance du dossier (lectures, rencontres, entretiens) avant le moment de l'exercice public de la fonction de tiers garant doit être reconnu explicitement dans le contrat, valorisé, rémunéré.
- 3. 9.** La garantie de la concertation doit être continue, depuis son début et jusqu'à la mise en œuvre du projet. Dans les cas où cette durée est longue, des tiers garants peuvent se succéder et une transmission de la mémoire de la concertation doit être assurée entre eux.

4. Une liste de tiers garants

Exposé des motifs

La création d'une liste de tiers garants, c'est-à-dire d'un fichier public de tiers garants en activité ou candidats à le devenir, a plusieurs finalités : élargir le vivier actuel en le diversifiant ; favoriser les échanges entre tiers garants ; favoriser la transparence ; valoriser et garantir la compétence des personnes qui y seraient inscrites.

Propositions

- 4. 1.** Il convient de créer une liste ouverte de tiers garants destinée à rendre publiques leurs compétences et leurs références.
- 4. 2.** La Commission nationale du débat public (CNDP), en tant qu'institution garante de la participation du public, est légitime pour constituer un Comité de pilotage collégial pour la mise en place et la gouvernance de cette liste, composé de divers acteurs (associations, organismes de recherche, entreprises, collectivités territoriales, personnalités qualifiées...).
- 4. 3.** Les personnes souhaitant faire partie de cette liste pourront le faire librement en faisant état de leur motivation, de leurs compétences et de leur expérience.
- 4. 4.** Une démarche volontariste doit être menée par ce Comité de pilotage collégial pour aller chercher des profils de tiers garants insuffisamment représentés actuellement, notamment en termes d'âge et d'activité.

5. Une Charte du garant

Exposé des motifs

La mise en place d'une « Charte du garant » poursuit plusieurs objectifs : afficher et clarifier le rôle du tiers garant dans la concertation ; l'aider et le protéger en affirmant son rôle et ses prérogatives ; affirmer en retour ses obligations, ce qui contribue aussi à le crédibiliser.

Propositions

- 5. 1.** Mettre en place une charte nationale des tiers garants de concertation, affirmant des principes, des outils et des éléments de déontologie, dont pourraient se réclamer volontairement les tiers garants.
- 5. 2.** Cette charte pourrait préciser, par exemple, l'engagement sur l'honneur du tiers garant de ne pas être impliqué dans les jeux des acteurs locaux et de n'avoir aucun intérêt à encourager quelque solution que ce soit. Elle pourrait préciser également les critères de révocation et de démission du tiers garant.
- 5. 3.** Il est nécessaire d'encourager l'inscription des éléments sur la mission du tiers garant ou sur le dispositif de garantie dans des chartes spécifiques de la concertation co-élaborées en début de processus.

6. La formation et le retour sur expérience des tiers garants

Exposé des motifs

La formation des tiers garants et leur accompagnement (sous forme par exemple d'une aide à la capitalisation et à l'échange de pratiques) répondent à plusieurs objectifs : l'acquisition de compétences, le perfectionnement des pratiques, la création d'espaces d'échange réflexif entre tiers garants (ceux-ci étant souvent isolés), la diversification des profils en facilitant l'accès à des personnes non issues des cercles habituels.

Il semble également utile de contribuer à une sensibilisation de l'ensemble des acteurs de la concertation sur le rôle des tiers garants, leur intérêt et les limites de leur mission.

Des temps spécifiques de capitalisation et de formation destinés aux tiers garants semblent nécessaires, tout comme l'articulation de ceux-ci avec les programmes de formation existants (institutionnels et privés) sur la concertation.

Propositions

- 6. 1.** Mettre en place des outils facilitant la transmission d'expériences entre tiers garants et leur propre réflexion sur leurs pratiques : groupe d'échanges de pratiques (réflexion entre pairs en activité) ; diffusion de bonnes pratiques ; tutorat (accompagnement d'un tiers garant débutant par un tiers garant expérimenté) ; compagnonnage ou autres formes d'apprentissage par l'expérience ; mise en réseau des tiers garants.
- 6. 2.** Proposer des temps de formation formels destinés spécifiquement aux tiers garants.
- 6. 3.** La Commission nationale du débat public (CNDP) doit jouer un rôle moteur dans la mise en place de ces outils.

7. La rémunération du tiers garant et son statut

Exposé des motifs

Nous employons ici les termes de « rémunération » et d'« indemnisation » comme synonymes, sans référence au statut légal et fiscal des sommes versées.

Le barème de la CNDP (en 2014 : 76 €/h pour les réunions publiques ; 38 €/h pour les autres activités avec un plafond annuel de 9000 euros bruts) est faible au regard de l'implication demandée par certaines missions et de la compétence engagée. De ce fait, la fonction de tiers garant est parfois dévalorisée car peu rétribuée comparativement aux prestataires extérieurs. En outre, le coût du tiers garant reste modeste par rapport au coût de certains projets. Le Comité de pilotage invite à réviser ce barème afin de permettre à une plus grande variété de personnes d'accéder à cette fonction. L'existence d'un barème est utile en tant que référence, mais celui-ci devrait être considéré comme un minimum plutôt que comme une norme ou comme un plafond.

Par ailleurs, rien ne doit interdire à un tiers garant d'être bénévole ni d'être rémunéré indépendamment du barème, celui-ci n'ayant de valeur qu'indicative. Cependant, à travail égal pour un même organisme, la rémunération doit être égale.

Il n'existe pas de couverture sociale du tiers garant, et pas toujours d'assurance dans le cadre de ses missions. Le Comité de pilotage invite à examiner cette question dans l'avenir dans la perspective d'un élargissement du vivier des tiers garants et notamment si cette fonction est ouverte à des personnes sans activité professionnelle ni régime de retraite, donc sans statut d'assuré social.

Propositions

- 7. 1.** Il faut rechercher la transparence et l'égalité de la rémunération des tiers garants, dans des situations similaires, pour des exigences similaires et au sein d'un même organisme.
- 7. 2.** Le niveau de rémunération doit être suffisamment attractif pour diversifier le profil des tiers garants et valoriser leur fonction.
- 7. 3.** Il est recommandé que chaque organisme qui fait appel à des tiers garants définisse un barème de rémunération et un statut spécifique à l'exercice de sa mission.

Auteurs et contributeurs

Le projet "Garantir la Concertation" est né de l'initiative d'acteurs de la concertation sur la base de constats et d'objectifs partagés. Ils n'agissent pas sur commande d'une quelconque institution mais souhaitent travailler avec tous ceux qui sont soucieux de faire progresser les pratiques de la concertation.

Le Comité de pilotage

Il est formé par : **Sandrine ARTIS**, Syndicat des Transports d'Ile-de-France ; **Brigitte BADINA**, Grand Lyon ; **Marjorie BASTARD**, Réseau de Transport d'Electricité ; **Olivier BERNARD**, Communauté urbaine de Bordeaux ; **Christophe BEUROIS**, Institut de la Concertation ; **Loïc BLONDIAUX**, GIS Démocratie et participation ; **Céline BRAILLON** Commissariat général au développement durable du MEDDE ; **Winston BRUGMANS**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux ; **Jeanne CARTILLIER**, Grand Lyon ; **Laurence DE CARLO**, ESSEC Centre CONNECT ; **Jean-Marc DZIEDZICKI**, ESSEC Centre CONNECT ; **Judith FERRANDO**, Institut de la Concertation ; **Jean-Michel FOURNIAU**, GIS Démocratie et participation ; **Albane GASPARD**, Ademe ; **Thierry GISSINGER**, Fondation de France ; **Aline GUERIN**, Réseau Ferré de France ; **Pierre-Yves GUIHENEUF**, Institut de la Concertation ; **Joana JANIW**, AIP2 France ; **David LANDIER**, Réseau de Transport d'Electricité ; **Marion LASFARGUES**, Commission nationale du débat public ; **Laurence MONNOYER-SMITH**, Commission nationale du débat public ; **Damien MOUCHAGUE**, Communauté urbaine de Bordeaux – Conseil de développement durable ; **Charmelle N'TSAME-ONDO**, Syndicat des Transports d'Ile-de-France ; **Luc PICOT**, Décider Ensemble ; **Eric PLOTTU**, Ademe.

Les participants à la réflexion

Le Comité de pilotage a mobilisé les personnes suivantes au cours de son processus de réflexion, notamment entre juillet 2013 et novembre 2014. Il s'agit de membres d'associations, citoyens, maîtres d'ouvrage, agents d'institutions publiques, garants, agents et élus de collectivités territoriales. Chacun est intervenu à titre personnel. Le présent document rédigé sous la responsabilité du Comité de pilotage ne les engage en aucune façon.

Lucie ANIZON, Institut de la Concertation ; **Jacques ARCHIMBAUD**, Commission nationale du débat public ; **Louis ARTIS**, Association TGV Développement Languedoc-Roussillon ; **Corinne AYATS**, Citoyenne ; **Simon BART**, Communauté urbaine de Bordeaux – Conseil de développement durable ; **Christian BERANGER**, Cemex ; **Patrick BERTON** Association Tam-Tam ; **Kevin BŒUF**, Garant citoyen Ville de Grenoble ; **Éric BOISSEAU**, Fédération Nationale des Associations d'Usagers des Transports ; **Matthieu BONY**, Réseau Ferré de France ; **Emmanuel BORDE-COURTIVRON**, SYCTOM d'Ile-de-France ; **Stéphanie BOTTOLIER**, Citoyenne ; **Virginie BOURDIN**, Grand Lyon ; **Yves BOUTRY**, Association des usagers des transports ; **Christian BROUCARET**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux, FNAUT Aquitaine ; **Jean-Louis CARLIER**, Réseau de Transport d'Electricité ; **Alexis CARRÉ**, Citoyen ; **Paul CARRIOT**, Garant ; **Serge CAZANAVE**, GRT Gaz ; **Pierre COLBOC**, Plateforme des associations de Paris ; **Nadine COTTET**, Ville de Paris ; **Auréli**

COUTURE ; **François CUSIN**, Garant ; **Yves DECOEUR**, Réseau de Transport d'Electricité ; **Anne DELAUNE**, Ville de Grenoble ; **Stéphane DENJEAN**, Association Bains Douches ; **Luc DUPREZ**, Grand Lyon ; **Paul DURAND**, Ville de Grenoble ; **Alain DURAND-LASSERVE**, Collectif des 2 rives « une pointe pour tous » ; **Brigitte EINHORN**, ADA13 ; **Sahra EL MESSAOUDI**, Citoyenne ; **André ETCHÉLECOU**, Garant ; **Brigitte FARGEVIELLE**, Electricité de France ; **Bernard FERY**, Garant ; **Michel GAILLARD**, Garant ; **Albane GASPARD**, Ademe ; **Cédric GENTON**, Syndicat des Transports d'Ile-de-France ; **Pierre GEORGES**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux ; **Christian GIL**, Citoyen ; **Mélanie GOFFI**, Garante ; **Blandine GRANCHAMP**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux ; **Nathalie GRAND**, SEMAPA ; **Thomas GREFFIER**, Syndicat des Transports d'Ile-de-France ; **Nicolas GUENRO**, Autocool ; **Robert HENAFF**, Cofuhat ; **Pierre KALUZNY**, STOP-LGV-POCL ; **Michel LABROUSSE**, Citoyen ; **Jean LAFONT**, Garant ; **Julien LAHAIE**, Grand Lyon ; **Michel LALANNE**, Comité de quartier du Prêche, Bègles ; **Françoise LAVARDE**, Commission nationale du débat public ; **Joannie LECLERC**, SUEZ Environnement ; **Marianne LEFORT**, Communauté urbaine de Bordeaux – Conseil de développement durable ; **Dominique LESTYNEK**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux ; **Karine MABILLON**, Communauté urbaine de Bordeaux ; **Philippe MARZOLF**, Garant ; **Laure MASSON**, Ville de Grenoble ; **Laura MICHEL**, Garante ; **Mikael MILLAC**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux ; **Christine MOMONT**, Région Nord Pas de Calais ; **Daniel MOURANCHE**, AUT, Environnement 92, Vivre à Meudon ; **François MOUTERDE**, Planète publique ; **François NAU**, Garant ; **Marion PAOLETTI**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux ; **Edouard PARANT**, Réseau Ferré de France ; **Georgette PEJOUX**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux ; **Jean-Marc PEREZ**, Réseau de Transport d'Electricité ; **Michel PERIGORD**, Garant ; **Anne PERONO-CIT**, Ville de Grenoble ; **Véronique POMMIER**, Citoyenne ; **Agnès POPELIN**, France Nature Environnement ; **Gilles POURBAIX**, Association Accomplir ; **Jean-Marc POUZOLS**, Réseau Ferré de France ; **Amélie PRUVOST**, Syndicat des Transports d'Ile-de-France ; **Gaëtan QUESNEL**, GRT Gaz ; **Pierrick RAUDE**, Communauté urbaine de Bordeaux ; **Fabien REIX**, Communauté urbaine de Bordeaux – Conseil de développement durable ; **Yann RENAUD**, Association Paris Rive Gauche ; **Jean-Pierre RICHER**, Garant ; **Gilles ROHLINGER**, Réseau de Transport d'Electricité ; **Laurence ROSSET**, Réseau Ferré de France ; **Marie ROUAN**, Arènes ; **Danièle ROUSSEAU**, Garante ; **Frédéric ROUX**, Syndicat des Propriétaires Forestiers Sylviculteurs du Var ; **Denis SALLES**, Garant ; **Jean-Claude SAVY**, C2D - Conseil de Développement durable de la Communauté urbaine de Bordeaux ; **Roger SILHOL**, Préfet honoraire ; **Michèle TILMONT**, Garante ; **Fabienne VASSEL**, Association Cap Bastide ; **Henri WATISSEE**, Garant ; **Ghislain WILCZENTY**, Citoyen.

Le processus de travail

Le processus collectif engagé en 2013 se poursuivra jusqu'en 2015. Il consiste en :

- Trois ateliers qui ont permis de préciser des questions sur la base de l'expérience concrète d'une centaine de participants (2013-2014).
- Un travail collectif d'élaboration de propositions (2014).
- Un séminaire scientifique international qui permettra de recueillir la vision de chercheurs étrangers sur le rôle des tiers dans les concertations (2015).
- Des publications (2015).