

Garantir la concertation

Atelier 3

Garants

Paris, 6 février 2014

Sommaire

| | |
|--|----|
| Sommaire | 2 |
| Présentation | 3 |
| Introduction à l'atelier..... | 5 |
| Retours d'expériences des participants | 6 |
| Constats, questions et propositions..... | 13 |
| Les participants..... | 18 |

Présentation

Alors que le recours à des garants tend à se diffuser depuis quelques années, de nombreux acteurs de la concertation s'interrogent sur cette « nouvelle figure ».

Les pratiques actuelles montrent en effet une grande diversité dans l'action des garants, à la fois dans leurs rôles, leurs statuts, leurs modes de rémunération et de nomination, l'idée qu'ils se font de leur mission. Faut-il normaliser cette mission au risque de la rigidifier ? Faut-il se contenter d'émettre des règles et des principes d'action au risque de tomber dans l'incantation ? Peut-on s'en passer et dans l'affirmative, à quelles conditions ?

C'est pour répondre à ces questions, grâce à un dialogue multi-acteurs et sur la base d'expériences concrètes, que divers organismes se sont réunis pour constituer un comité de pilotage composé de personnes issues d'institutions publiques, de collectivités, d'entreprises et d'associations¹, mobilisant des participants, des chercheurs, des commanditaires et des garants afin de réfléchir ensemble et formuler des propositions.

L'objectif de ce projet, qui a débuté en 2013, est de dégager des recommandations pour les personnes et pour les organismes actifs dans le champ de la concertation.

Le projet se déroule en plusieurs temps. Dans un premier temps, trois ateliers de travail sont convoqués et animés par les membres du Comité de Pilotage. Le premier, en juillet 2013, a réuni des citoyens et des associations. Le second, en novembre 2013, a rassemblé des maîtres d'ouvrages et des décideurs publics. Le troisième, en février 2014, a mobilisé des garants et c'est le compte-rendu de ces échanges qui est présenté ici. Dans les trois cas, il s'agit de permettre aux acteurs concernés d'échanger avec le double objectif de définir ensemble un certain nombre de questions auxquelles des réponses devront être apportées et de formuler des propositions à valider dans les phases suivantes du projet.

¹ Le Comité de pilotage est composé de Laurence DE CARLO (ESSEC, Comité environnement de la Fondation de France) ; Pierre-Yves GUIHENEUF, Judith FERRANDO et Christophe BEUROIS (Institut de la Concertation) ; Loïc BLONDIAUX et Jean-Michel FOURNIAU (GIS Participation du public, décision, démocratie participative) ; David LANDIER et Marjorie BASTARD (Réseau de Transport d'Electricité, Département Concertation & Environnement) ; Sandrine ARTIS et Charmelle TSAME-ONDO (Syndicat des transports d'Ile-de-France ; Pôle Concertation) ; Joana JANIW (Association internationale pour la participation du public - AIP2 France) ; Luc PICOT (Association Décider Ensemble) ; Olivier BERNARD et Laure CURVALE (Communauté urbaine de Bordeaux – CUB) ; Damien MOUCHAGUE et Winston BRUGMANS (Comité de développement durable de la CUB) ; Jean-Marc DZIEDZICKI (Réseau Ferré de France, Unité Concertation et débat public) ; Thierry GISSINGER (Fondation de France) ; Jeanne CARTILLIER et Brigitte BADINA (Grand Lyon) ; Céline BRAILLON (Bureau des Territoires, Commissariat général au développement durable, MEDDE) ; Albane GASPARD (Ademe) ; Laurence Monnoyer-Smith (Commission nationale du débat public).

Dans un second temps, le comité de pilotage et les personnes mobilisées au cours des ateliers seront invités à produire des recommandations.

Dans un troisième temps, un séminaire réunira des chercheurs et des praticiens de plusieurs pays qui présenteront des interventions et débattront sur la base d'un cadre général dessiné par les phases précédentes.

Le projet débouchera sur des publications à destination de divers publics.

Avertissement : ce document de travail n'engage en aucune façon les membres du Comité de pilotage ni les participants à cet atelier, a fortiori leurs institutions d'appartenance. C'est un document intermédiaire qui ne préjuge pas des conclusions et des propositions qui seront formulées à l'issue du processus de réflexion en cours. Il ne peut donc pas être diffusé ni cité comme un document définitif qui reflèterait les travaux menés dans le cadre de ce processus de travail.

Introduction à l'atelier

Christian Leyrit, président de la Commission nationale du débat public (CNDP), et **Laurence Monnoyer-Smith**, vice-présidente, souhaitent la bienvenue aux participants. Nombre d'entre eux sont déjà connus de la CNDP avec qui ils collaborent régulièrement et plusieurs d'entre eux ont même participé à une rencontre entre garants organisée début 2014. Les autres connaissent peut-être moins cette institution, qui est une autorité administrative indépendante en charge de l'organisation et de l'animation de débats publics portant sur de grands projets.

Le débat public est un élément important de la vie démocratique et la CNDP y a largement contribué depuis sa création. Le recours à des garants est une pratique qu'elle a contribué à développer et à préciser sur la base de sa propre expérience. Les lois Démocratie de proximité et Grenelle 2 ont instauré les fonctions de garants d'une part dans les concertations recommandées par la CNDP et d'autre part dans les concertations post-débat public, ce qui a conduit la commission à préciser leurs rôles dans chacune de ces situations. Un récent retour d'expérience a montré qu'il fallait aller plus loin dans la définition des missions qui leur sont confiées et c'est ce que la CNDP fera dans une version prochaine de ses cahiers méthodologiques, notamment suite au travail mené dans le cadre du programme « Garantir la Concertation ».

Cet objectif se place dans un ensemble plus vaste de travaux engagés par la CNDP depuis la mise en place de la nouvelle équipe en 2013 et qui sont résumés dans le document « Les 21 chantiers de la CNDP », qui constitue désormais sa feuille de route pour les années à venir.

Christian Leyrit et Laurence Monnoyer-Smith se retireront durant la matinée pour laisser les participants libres de leur parole et souhaitent que leurs travaux soient productifs.

Pierre-Yves Guihéneuf, de l'Institut de la concertation, remercie les participants à cet atelier d'avoir accepté de partager leur expérience.

Tous les invités ont en commun d'être ou d'avoir été garants dans une ou plusieurs concertations. Ils ont travaillé seuls ou en équipe. Certains ont été désignés par la CNDP, d'autres non. Certaines des concertations ont été initiées par des entreprises publiques, d'autres par des collectivités. Certaines étaient des concertations volontaires, d'autres réglementaires.

Le croisement des regards permis par la diversité des expériences est un parti-pris de ce projet mené par un Comité de pilotage lui-même composite. Ce Comité de pilotage s'est « auto-saisi » de cette question sur la base de constats et d'objectifs partagés. Il n'agit donc pas sur commande de la CNDP, qui mène par ailleurs sa propre réflexion sur les garants, mais souhaite travailler en bonne intelligence avec elle.

Les débats d'aujourd'hui s'organiseront principalement en petits groupes afin de favoriser la prise de parole de tous les participants. Le compte-rendu sera anonymisé et aucun des participants n'engage une institution quelconque par ses propos : ce sont les conditions d'une parole libre et efficace.

Retours d'expériences des participants

1. Au regard de votre expérience, que serait, selon vous, un bon garant de la concertation ? Quelles qualités, quelles compétences doivent avoir un garant au bénéfice de la concertation ?

Indépendance et neutralité sont les qualités indispensables du garant. L'indépendance se réfère le plus souvent à ses liens avec des organismes impliqués, notamment le maître d'ouvrage, et la neutralité renvoie à sa capacité à ne pas donner son opinion sur l'enjeu qui est au cœur du débat.

En premier lieu, le garant doit marquer son indépendance et trois éléments sont évoqués à ce sujet, qui seront détaillés dans la question suivante : son mode de nomination, ses conditions de rétribution et l'attitude dont il fait preuve dans l'exercice de ses fonctions, celle-ci devant manifester son autonomie de pensée et d'action.

En second lieu, le garant n'a pas à se prononcer sur le fond du sujet soumis à la concertation : son domaine d'intervention est celui du processus de concertation, des échanges, du cadre et des conditions de l'information et de la participation du public, de l'organisation et de la procédure. Il doit veiller à la qualité des échanges sans se laisser « *happer et prendre position* » sur le projet.

Neutralité n'est pas passivité : la plupart des garants estiment que leur rôle est actif. Pour le qualifier, ils parlent de « *solliciter, anticiper, aller voir les gens, intervenir sur le cadre de la concertation, s'engager* ». Même si certains garants estiment que leur rôle est d'abord un rôle d'observation, cette observation n'est pas inactive : le garant doit être engagé dans le dialogue, se poser en tiers par rapport aux parties. Il doit être à égale distance d'eux et doit pouvoir manifester son indépendance jusque dans sa capacité, si besoin, à « *se fâcher avec eux* ».

Plusieurs qualités sont évoquées pour qualifier le « bon » garant, en particulier ses qualités d'écoute, d'empathie. Le garant doit aussi être flexible, s'adapter aux différentes situations et aux différents interlocuteurs, être disponible, réactif et rester humble.

Construire la confiance est un objectif affirmé par plusieurs garants qui insistent sur les qualités humaines nécessaires pour cela.

Qualités humaines et posture sont donc déterminantes, plus que le statut de la personne qui n'est pas invoqué dans les caractéristiques du « bon » garant.

Les qualités humaines relèvent-elles de la personnalité du garant ou d'un apprentissage ? Les avis sont partagés à ce niveau. Pour certains, n'importe qui peut être garant s'il dispose des qualités humaines et de l'intégrité nécessaires. Pour d'autres, des connaissances sont utiles, en particulier sur les processus de concertation. Deux garants estiment même qu'un engagement militant, de nature politique, envers la concertation est souhaitable pour exercer ce rôle.

Le garant doit avoir des **compétences**, par exemple dans sa compréhension des logiques d'acteurs ou dans sa connaissance des processus de concertation ainsi que des enjeux des projets en matière économique, sociale et environnementale.

Les avis sont partagés sur l'utilité d'une connaissance du sujet traité. Parmi les garants qui se sont exprimés sur ce point, l'expertise dans le domaine n'est pas utile, voire peut être rédhibitoire. Par contre, l'un d'eux estime qu'une connaissance technique du sujet est utile (et qu'elle peut s'acquérir) ; d'autres jugent qu'elle n'est pas nécessaire.

Pour l'un d'entre eux, avoir l'habitude de prendre des décisions est une difficulté pour un garant, qui doit se garder d'intervenir à ce niveau.

Pour d'autres, le fait d'être **extérieur au territoire** est plutôt un avantage car le garant ne doit pas avoir de lien avec les parties prenantes. Cependant, une compréhension des enjeux sociaux du territoire est indispensable.

Qu'est-ce que **fait et ne fait pas** le « bon » garant ? Pour certains, il convient de distinguer le garant de l'animateur et dans cette perspective, le garant doit être économe de ses interventions lors des réunions et rester en retrait. D'autres, on le verra dans la question suivante, sont à la fois garant et animateur.

Un participant estime qu'il est de la responsabilité du garant d'élargir la participation à un public vaste mais un autre nuance en fonction du type de concertation (concertation recommandée par la CNDP qui suppose effectivement une large participation ou concertation post-débat public qui repose sur des ateliers avec un public plus limité).

Pour un autre, le garant doit veiller à ce que l'information fournie par le maître d'ouvrage soit accessible à tous,

Enfin, plusieurs garants font noter que leur efficacité dépend du **cadre** dans lequel ils travaillent. Une mission clairement définie, une place distincte de celle des autres acteurs, une visibilité assurée dans la concertation, une autorité respectée : tout cela contribue à l'efficacité de son action. Autre condition évoquée : la possibilité d'intervenir le plus en amont possible dans le processus de concertation, y compris – pour certains garants - lorsque que le cadre de la concertation n'est pas encore établi de façon à pouvoir intervenir sur ce cadre en cas de besoin. Le « bon » garant est donc aussi celui qui peut travailler dans des conditions favorables.

2. Tout au long de la démarche de concertation, concrètement, comment êtes-vous intervenu ? Quels éléments initiaux vous ont-ils été donnés pour définir votre mission ? Des attentes ont elles été exprimées sur votre rôle (animateur, observateur...)

Quelles sont été les tâches que vous avez assumées ? Parmi celles-ci, y en a-t-il que vous n'aviez pas prévu d'assumer mais qui se sont avérées nécessaires ? Pourquoi ? En dehors des réunions de concertation, quelles ont été vos activités ?

Avez-vous travaillé au sein d'une équipe de garants ? Au sein d'un comité en charge de la garantie d'un processus de concertation ? Si oui, quels ont été les intérêts et les contraintes de ce travail en équipe ou de cette appartenance à un comité ad hoc ? Vous êtes-vous réparti les rôles ? Le cas échéant, comment l'équipe de garant a-t-elle été animée ?

La liste des tâches assumées par les garants est longue mais tous les garants ne les assument pas toutes. Plusieurs garants font remarquer que leur mission n'est en général pas véritablement « cadrée » lorsqu'ils prennent leurs fonctions et qu'ils doivent eux-mêmes définir le périmètre de leur intervention. D'autres ont eu au contraire une feuille de route assez précise, notamment ceux intervenant dans le cadre de dispositifs volontaires mis en place par des collectivités.

Les tâches qui semblent assumées par tous consistent en une assistance aux réunions de concertation (une partie au moins d'entre elles, ce qui peut représenter plusieurs centaines de réunions dans le cas de projets dont le territoire est vaste et/ou la durée longue) et en la rédaction d'un rapport final. Les autres tâches diffèrent en fonction des garants. Ce sont les suivantes :

- **La connaissance du contexte.** Les garants prennent souvent du temps, au début de leur mission, pour connaître le projet et le territoire, lire le dossier de la concertation et divers documents, consulter les médias, s'imprégner du contexte local en écoutant les acteurs concernés. Ils s'entretiennent notamment avec le maître d'ouvrage en vue d'obtenir des informations sur le projet, son historique et son contexte.
- **Le cadre de la concertation.** Les garants interviennent fréquemment pour infléchir le processus de concertation. Dans certains cas, lorsqu'ils interviennent suffisamment tôt, ils dessinent même la démarche avec l'initiateur de la concertation. Plus souvent, ils la font évoluer : ils demandent un atelier supplémentaire, proposent la modification des horaires ou du lieu des réunions, contribuent au choix d'intervenants extérieurs... Un garant, dans un contexte tendu, relate avoir demandé le retrait des forces de police aux abords des lieux de réunions.
- **L'information fournie.** Les garants ont souvent un rôle de vérification de la qualité de l'information fournie au public, notamment de son caractère complet et compréhensible. Ils suggèrent ou exigent des modifications de la documentation existante, demandent au maître d'ouvrage que des études préalables ou d'autres documents soient publiés ou mis en ligne. L'un d'eux a lancé une contre-expertise par des experts indépendants « *pour une relecture des hypothèses, des méthodologies et des conclusions* » du maître d'ouvrage. Certains ont demandé une explicitation du processus décisionnel qui apparaissait flou à leurs yeux ou aux yeux des participants.
- **La prise de contact avec les citoyens ou les institutions.** Cela peut être au travers de rencontres individuelles pour écouter les acteurs du territoire afin de mieux comprendre leurs attentes, leur présenter la démarche de concertation, se présenter et expliciter le rôle du garant. Cela peut être au travers d'échange de mails pour répondre à leurs questions. Un garant a pris l'initiative d'organiser une rencontre des élus locaux, un autre revendique un rôle de médiateur proactif pour rétablir le dialogue entre maître d'ouvrage et acteurs locaux lorsque cela est nécessaire. Un dernier, avec une équipe de garant dans le cadre d'une collectivité, a organisé des activités avec les habitants en marge des réunions : balades urbaines, présentation de maquettes... Plusieurs prennent des contacts avec les autorités publiques (Préfet, élus...) pour infléchir le cadre de la concertation ou ses conditions de déroulement.
- **La participation aux réunions.** Ce sont évidemment les réunions publiques mais souvent également les réunions de préparation : comités de pilotage de la concertation, réunions sur la gouvernance du processus, commissions thématiques, etc. Au cours de ces réunions, certains garants jouent un strict rôle d'observateurs, sont dans l'écoute et prennent des

notes mais n'interviennent pas. D'autres font des interventions ponctuelles, pour recadrer par exemple un animateur, pour « *ouvrir des espaces de débat qui n'émergeaient pas* » ou pour corriger des asymétries de prises de paroles. D'autres enfin participent à l'animation des réunions ou la prennent en charge entièrement.

- **Les conseils au maître d'ouvrage.** Certains garants interviennent en tant que conseillers officieux du maître d'ouvrage, soit pour obtenir une amélioration du cadre de la concertation (point précédent), soit pour l'inviter à infléchir sa posture vers plus d'écoute, soit pour ouvrir des champs d'évolution potentielle du projet, soit encore pour donner un avis à propos de conflits entre lui et d'autres partenaires de la concertation.
- **La rédaction du rapport.** Le rapport est un élément important du travail du garant. Cela lui permet de rendre compte de la concertation et du déroulement de sa mission, de dire si ses conseils ont été ou non suivis d'effet. Certains rédigent des rapports intermédiaires ou des notes critiques dans le but de faire des suggestions au cours du processus. Certains les adressent seulement au maître d'ouvrage, d'autres au Comité de pilotage de la concertation s'il existe, voire au Président de la CNDP le cas échéant. Un garant demande à ce sujet la possibilité de s'exprimer sur le site internet de la concertation. Quelques-uns ont pu présenter leurs conclusions lors de réunions de conclusion de la concertation.

Finalement, il ressort de cet inventaire que les garants prennent des postures différentes lors des réunions : certains se font une règle de ne pas parler ; d'autres animent eux-mêmes les réunions, d'autres encore ont des positions intermédiaires. En revanche, tous disent avoir été actifs en dehors des réunions, que ce soit dans un rôle de conseil, d'arbitre, d'évaluateur, de recours, d'intermédiaire, de conciliateur ou de médiateur. Ce rôle « en arrière-plan » est souvent décisif à leurs yeux.

Tous les garants n'étaient pas concernés par le travail en équipe et peu ont répondu aux questions à ce sujet. Les équipes sont souvent constituées de 3 garants, parfois de plusieurs dizaines dans le cas de garants citoyens en lien avec une collectivité. Le travail en équipe permet une meilleure présence sur le terrain et un partage des interrogations et des doutes au cours de la concertation. Cela évite donc le sentiment d'isolement, même si parfois la question se pose de la gestion des divergences d'appréciation au sein de l'équipe.

3. Comment avez-vous été nommé garant de la concertation ? Quel a été mode de désignation ? Ce mode de désignation vous a-t-il convenu et pourquoi ? Aurait-il été possible de faire autrement ou de l'améliorer ?

Les garants font état de plusieurs modes de nomination.

Dans les concertations recommandées par la CNDP ou dans les concertations post-débat public, la **nomination par la CNDP** est la règle, soit après proposition du maître d'ouvrage, soit directement par la CNDP. Dans ce dernier cas, plusieurs garants disent ne pas savoir pourquoi ils ont été choisis et l'un d'eux s'interroge même à ce sujet du fait de sa connaissance limitée de la concertation.

Dans les concertations volontaires, qu'elles soient menées par une collectivité territoriale ou par une entreprise, les garants peuvent être nommés :

- par le **maître d'ouvrage**, soit qu'ils aient été identifiés par lui, soit qu'ils aient été proposés

par un prestataire (animateur ou conseil) ; un garant a été choisi par une collectivité après tirage au sort à la suite d'un appel à candidatures ;

- par un **organisme ad hoc** (Conseil de développement durable, Commission parisienne du débat public...) auquel ils appartiennent ou par lequel ils ont été choisis.

Enfin, un garant rapporte avoir été nommé par un **Préfet** à une occasion.

La question du mode de nomination est perçue comme un constituant évident de la légitimité du garant. Elle est très liée au mode de rémunération. « *Etre nommé et rémunéré par le maître d'ouvrage est la pire des positions* ». Cependant, même dans ce cas défavorable, l'indépendance du garant n'est pas toujours questionnée par les participants à la concertation, cette situation dépendant probablement du contexte local.

Dans le doute, au niveau de la nomination et/ou de la rémunération, l'intervention d'un tiers bénéficiant d'une image d'indépendance est donc vue comme une garantie de légitimité. La CNDP apporte cette garantie aux yeux de la plupart des garants. L'un fait cependant noter que l'indépendance de cette institution doit « *être démontrée publiquement* ».

Plusieurs garants regrettent qu'après leur nomination, l'organisme qui les a nommés ne leur ait assuré aucun suivi. Leur indépendance s'en trouve renforcée, mais le sentiment d'isolement est fort.

Les garants sont donc partagés sur la satisfaction donnée par leur mode de nomination, selon qu'ils aient eu ou non des difficultés à se justifier face à des interrogations des participants à ce sujet. En revanche, le mode de recrutement (pourquoi eux et pas un autre ?) leur apparaît parfois mystérieux, voire, pour l'un d'entre eux, opaque.

4. De votre point de vue et dans les expériences de concertation que vous avez connues, qu'a apporté votre présence en tant que garant ? Aurait-on pu s'en passer? Y a-t-il des choses sur lesquelles le garant n'a pas à intervenir ? Pensez-vous utile que soit évaluée l'action du garant et si oui, comment et par qui ?

L'évaluation par les garants eux-mêmes de leur propre impact n'est pas facile et les réponses à ces questions sont assez mesurées et nuancées. Globalement, les garants estiment généralement que leur présence permet d'une part de **crédibiliser** et d'autre part d'**améliorer** le processus de concertation. De façon plus marginale, certains pensent qu'ils complexifient ce processus ou que leur impact s'est avéré limité.

Crédibiliser le processus de concertation est un effet mis en avant par plusieurs garants. L'un d'entre eux estime que son rôle est de montrer aux citoyens que rien n'est caché dans la concertation, d'autres que leur rôle a consisté à porter un regard critique sur le prestataire en charge de l'animation de la concertation et à vérifier son impartialité. Pour l'un d'eux, c'est « *un rôle symbolique* » qui consiste à témoigner de la loyauté d'un processus.

Son action ne s'arrête cependant pas à ce travail d'audit et de témoignage. De nombreux garants estiment avoir contribué à améliorer le processus de concertation, de diverses manières : en modifiant le dispositif (nombre de réunions, localisation des réunions, qualité de l'information fournie aux participants, comptes-rendus des réunions...), en incitant le maître d'ouvrage à modifier

son attitude de façon à faire preuve de plus d'écoute envers les citoyens, en demandant une clarification du processus décisionnel, etc.

Plus généralement, plusieurs garants jugent avoir eu un effet sensible sur l'amélioration du dialogue et la création d'un climat de confiance. Ils revendiquent un rôle de passeur, de facilitateur, de recours en faveur du dialogue.

Quelques témoignages font état de **réserves** : une plus-value quasi-nulle dans une concertation qui s'est déroulée sans accroc, des recommandations au maître d'ouvrage qui n'ont pas été suivies d'effet, une présence qui a complexifié le processus de concertation.

Faut-il **évaluer l'action du garant** ? Les réponses sont plutôt positives (répondre négativement, remarque l'un des participants, introduirait d'ailleurs un doute...) et des garants regrettent de ne pas avoir eu de retour sur leur action. Mais les questions sont nombreuses : qui pourrait mener cette évaluation ? Un garant pense que ce sont les participants qui devraient le faire, un autre que les garants devraient être eux-mêmes impliqués dans cette évaluation. Par ailleurs au vu de quels critères devrait-on évaluer le garant puisque sa mission est elle-même peu définie ? Une évaluation supposerait une clarification préalable des critères à prendre en compte et une prise en compte du fait que le garant est lui-même soumis à des aléas et ne contrôle pas le contexte dans lequel il intervient. L'action du garant est-elle d'ailleurs évaluable en dehors d'un regard plus global sur le déroulement de la concertation ?

5. De votre point de vue, en quoi votre présence a-t-elle changé les pratiques des MOA et des participants au cours de la concertation ? Avec le recul du temps, au cours des dernières années, y a-t-il eu des effets d'apprentissage chez les MOA et les participants, dont certains puissent être attribués à l'action des garants ?

En quoi votre expérience a-t-elle changé votre propre perception de la concertation ? Votre appréciation a-t-elle évolué au fil du temps ?

Il s'agit là encore de questions difficiles qui suscitent des réponses prudentes et contrastées.

Certains doutent de l'effet des garants sur le maître d'ouvrage, qui font observer le fait que leurs recommandations ne sont pas toujours prises en compte ou que le maître d'ouvrage lui-même dispose de marges de manœuvre limitées, notamment quand l'Etat dispose de la décision ultime.

Pour certains en revanche, les effets sur le maître d'ouvrage sont sensibles. Ces effets ne sont pas toujours détaillés mais consistent souvent en une plus grande ouverture au dialogue avec les participants, avec les autres partenaires institutionnels de la concertation (collectivités, organismes publics...) ou avec les médias. Le garant incite également le maître d'ouvrage à aller plus loin dans la concertation : élargir le public, diffuser l'information, accepter des contre-expertises, etc.

Ces effets sont-ils durables ? Des garants jugent que certaines expériences auxquelles ils ont participé ont permis de « faire rentrer la concertation dans l'ADN de chefs de projet », de réduire des crispations ou des réserves, de susciter une « concertation interne » entre différents échelons hiérarchiques du maître d'ouvrage, voire de transformer certains maîtres d'ouvrage ou certains techniciens réticents en promoteurs de la concertation. Dans certains cas, les effets d'apprentissage sont donc visibles mais ils dépendent de la volonté du maître d'ouvrage de susciter un dialogue à ce

sujet en interne et de capitaliser les enseignements de sa pratique.

Cependant, les changements éventuels observés sont-ils dus à l'action incitative du garant ou plus largement à une concertation réussie ? Beaucoup s'interrogent à ce sujet. Isoler l'effet du garant n'est pas toujours possible.

Leur expérience a-t-elle fait évoluer la vision des garants eux-mêmes ? Seuls trois d'entre eux répondent à cette question en mettant en avant des enseignements divers : la nécessité de discuter le processus avec les parties prenantes et de ne pas le considérer comme légitime dès le départ ; la nécessité pour le garant de ne pas se cantonner dans un rôle d'observateur ; l'intérêt de travailler au sein d'une équipe de plusieurs garants.

Constats, questions et propositions

Les éléments suivants ont été formulés par les participants à l'atelier réunis en sous-groupes. Ils ne font pas nécessairement l'objet d'un consensus et n'engagent pas le Comité de pilotage du projet « Garantir la concertation ». Ce sont des éléments issus d'une première réflexion, qui seront remis en discussion lors des prochaines phases du projet.

Les critères de recrutement des garants

Sur quels critères recruter des garants ? Plusieurs sont proposés :

- Sa croyance en la concertation, en une vision moderne de l'action publique, c'est-à-dire en une action publique collectivement élaborée et non imposée. Croire au dialogue, cela peut paraître une évidence, mais cela ne l'est pas toujours et la conviction personnelle est d'importance.
- Son expérience de la concertation, sa compétence personnelle dans le domaine.
- Son absence d'expertise technique dans le sujet traité. Une formation initiale est souhaitable au début de la concertation mais le garant ne doit pas intervenir dans son domaine thématique de compétence.
- Son ancrage territorial. Ce point peut prêter à discussion mais l'appartenance au territoire donne de la disponibilité et une plus grande implication, surtout lorsque la concertation est intense. Ce critère, qui fait l'objet de discussions, ne serait pas obligatoire mais recommandé.

La désignation des garants

La désignation doit intervenir le plus en amont possible, afin que le garant contribue à la définition du dispositif de concertation et des règles du jeu.

Dans l'idéal, la désignation pourrait être le fait des parties prenantes (y compris le maître d'ouvrage), auquel cas le label CNDP s'avèrerait être un plus pour asseoir la légitimité du garant, même si ce n'est pas une condition sine qua non.

Si cela n'est pas possible, la désignation peut être le fait de la CNDP car son label est important pour la légitimité et le confort du garant, mais il faut alors une grande transparence sur le processus de recrutement et de nomination.

La CNDP pourrait lancer un appel à candidatures sur l'ensemble du territoire pour établir un vivier de garants et/ou pour trouver un garant pour une concertation.

Equipe de garants ou garant seul ?

Deux groupes se sont exprimés sur ce sujet et leurs positions sont différentes.

Pour le premier, il est possible de nommer un collège de garants, ce qui permet d'avoir une équipe plurielle dans les qualifications, statut et âges. Ses membres peuvent ainsi se répartir le travail, notamment sur des projets de grande ampleur géographique. Attention cependant à ne pas épuiser rapidement un vivier de garants potentiels dans une région donnée. Un garant seul est envisageable si un système d'accompagnement est mis en place (notamment par la CNDP) : formation, retour d'expériences, hotline, etc.

Pour le second, le garant doit exercer sa mission plutôt seul, avec le soutien de la CNDP, et en pouvant déléguer, comme le prévoit la CNDP, une partie de son rôle de garant sur des thèmes précis.

La rémunération / indemnisation des garants et ses moyens

Le barème de la CNDP apparaît comme juste, et il semble important de l'appliquer aussi aux concertations non réglementaires.

Le garant doit disposer de moyens afin qu'il puisse garantir le cadre de son intervention.

Statut social du garant

Une interrogation sur la question du statut et de la protection sociale des garants : sont-ils assurés en cas d'accident du travail par exemple ?

La formation des garants

Il est nécessaire de professionnaliser la fonction de garant en mettant en place une formation et un accompagnement spécifiques afin de permettre aux garants de mieux comprendre leur rôle et les attendus de leur mission, d'améliorer ainsi la qualité du débat public et d'apporter une plus grande légitimité à leur fonction. Il s'agit aussi de diversifier la sociologie des garants, cette fonction étant aujourd'hui majoritairement occupée par des hommes et des seniors.

Il est possible de s'inspirer du modèle des commissaires enquêteurs en créant une liste de garants (CNDP ou non). L'inscription sur cette liste reposerait sur l'accomplissement d'une formation et/ou sur une validation d'acquis de l'expérience (VAE). Le maintien de l'inscription nécessiterait la

validation de stages annuels (formation continue).

La mise à jour de la liste et la coordination de la formation seraient assurées par la CNDP.

Afin d'éviter une uniformisation des pratiques, le programme de formation pourra être élaboré par un consortium des principaux organismes investis dans le champ de la concertation : CNDP, Institut de la Concertation, Décider ensemble, GIS démocratie et participation.

Les enseignements seraient dispensés par divers organismes de formation.

Le financement de la formation devra être principalement pris en charge par la CNDP.

La formation aurait vocation à doter les garants de connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'exercice de leur fonction, sans toutefois entrer dans une expertise technique liée aux sujets soumis aux débats. Elle articulerait divers contenus : enseignements fondamentaux (histoire de la concertation, droit, gestion de projet, gestion des dynamiques de groupe, communication, formation de l'opinion) ; retours d'expériences et de jurisprudences ; formation pratique par le biais de jeux de rôle.

Un tutorat (« conduite accompagnée ») serait mis en place de manière à ce que chaque « garant junior » fasse ses armes en étant accompagné pour un temps par un « garant senior » sur un projet.

D'autres systèmes d'accompagnement pourraient être mis en place pour favoriser le partage d'expériences et l'acquisition de méthodes et de savoir-faire :

- organisation d'une rencontre annuelle des garants (par la CNDP ou non)
- création d'un annuaire des garants afin de pouvoir contacter des personnes ayant des expériences similaires, échanger, demander des conseils, avoir un soutien, « un référent à qui parler ».

Autre point qui reste à l'état de questionnement : quelle formation à la concertation pour les décideurs, les techniciens, le grand public ?

Enfin, quelle possibilité d'intégrer la question du garant dans les formations destinées aux administrateurs et agents de la fonction publique (INET, ENA, CNFPT) ?

Le rôle, le moment et la durée de l'intervention du garant

Tous les groupes ont abordé cette question, leurs propositions sont rassemblées ici.

Dans les processus de concertation, le garant doit intervenir le plus tôt possible, y compris participer à la définition des modalités de concertation.

Il doit disposer du temps nécessaire pour collecter des informations socio-environnementales dans la phase pré-débat/concertation.

Il est nécessaire de clarifier le calendrier de la concertation, qui peut durer parfois des décennies. Dans quelles séquences le garant intervient-il ? Le maître d'ouvrage devrait avoir une certaine visibilité sur le projet afin de proposer au garant, à chaque étape de la concertation, les thèmes qui lui correspondent.

Il est nécessaire d'assurer une permanence de la fonction de garant tout au long du projet, depuis les débats sur l'opportunité jusqu'à la mise en œuvre concrète des réalisations (stade chantier).

Une succession de garants, avec des missions différenciées selon les étapes du projet, est parfois nécessaire si le temps du projet est très long et parce que les compétences requises peuvent varier.

Quoi qu'il en soit, il faut assurer une continuité, un passage de relais entre ces garants ou équipes de garants, soit en assurant des périodes de transmission, soit au moyen d'un organisme pérenne (un conseil de citoyens lié à une collectivité par exemple) qui garde la mémoire du projet et assure une cohérence dans l'action des garants qui se succèdent sur un projet.

Dans certains cas, la mémoire du projet se perd, on revient sans cesse sur des questions déjà traitées. Il est important de garder la mémoire du projet, d'en assurer la « traçabilité ». Le garant peut jouer un rôle à ce niveau. Il est nécessaire de construire un récit du projet. Non pas pour en faire un facteur de rigidité car, pour les projets longs, le contexte évolue, mais pour le prendre en compte. Qui doit le faire et comment ? Ces questions ne sont pas tranchées.

La mission du garant

La mission du garant doit être clarifiée dans un document public (une charte de référence ?), éventuellement discuté avec les parties prenantes et le « public » (ex : le CESER, un conseil de développement...).

Ce document devrait préciser :

- sur quelles règles du jeu s'appuie le garant (charte ad hoc, règle CNDP, autre)
- les termes et les champs de la concertation (exemple : la concertation est la co-construction du processus de décision avec le public, sans garantie de prise en compte dans la décision finale, qui devra être argumentée), le calendrier de la concertation et celui du projet.
- le champ d'intervention et le calendrier du garant, le processus de décision et sa capacité à influencer la concertation (capacité à faire modifier le processus de concertation ou non, bilan final).
- les deux grands objectifs qui sont les lignes directrices de l'action du garant : une bonne information et une bonne participation du public. C'est sur ces deux objectifs que le garant doit rendre des comptes.

Les missions du garant pourraient être les suivantes :

- Participer à la définition des modalités de concertation.
- Rappeler les règles du jeu : le droit du public à être informé et entendu, les règles de l'échange en réunion.
- Vérifier que les moyens nécessaires à l'information et à la participation du public ont été mis en œuvre. Le cas échéant en témoigner dans son rapport final.
- Ne pas donner d'avis sur le fond/ ne pas juger le projet ou les parties prenantes.
- Etre en capacité de faire en sorte que toutes les dimensions d'un projet soient bien présentes et révéler si besoin, les dimensions en jeu pour les acteurs.
- Pousser les gens à argumenter en réunion afin de permettre la clarification des enjeux des uns et des autres et la confrontation des arguments.

- Corriger les asymétries entre les acteurs ou interpellier le maître d'ouvrage sur ces asymétries.
- Etre un recours, pour les maîtres d'ouvrage comme pour les acteurs, en cas de blocage.

Le garant peut être plus ou moins actif ou proactif. En revanche, le garant n'est pas un médiateur, un animateur, un négociateur, un organisateur de la concertation. Il n'est pas responsable des résultats.

Le lien à la décision

Il existe différents niveaux de pouvoir décisionnel. Il est nécessaire de clarifier les processus décisionnels, à la fois pour le garant qui doit savoir qui sont ses interlocuteurs, et pour le citoyen pour qui ces processus décisionnels sont souvent opaques.

La capacité du garant de pouvoir toucher tous ces décideurs n'est pas toujours évidente. Le garant devrait pouvoir contacter, interpellier les décideurs du projet, y compris pouvoir contacter le cabinet des ministres concernés.

Le rapport du garant est un outil important. C'est un moyen de pression sur le maître d'ouvrage. C'est un outil de transmission d'information utile à la phase suivante de la concertation, par exemple l'enquête publique lorsque le rapport du garant est inclus dans le dossier d'enquête publique. Cette fonction de transmission doit être plus explicite, elle doit être affichée clairement.

Il serait utile de veiller à une cohérence des discours sur la concertation relatifs à un projet donné, par exemple en créant des liens entre les différents sites internet d'un projet (site de la Commission particulière du débat public et site du maître d'ouvrage par exemple) afin que l'histoire du projet apparaisse comme plus cohérente et moins segmentée aux yeux du citoyen.

Les participants

GARANTS

M. Loïc BLONDIAUX *

Professeur en science politique.

Garant de la concertation organisée par la Communauté urbaine de Bordeaux sur le Franchissement Jean-Jacques Bosc, avec Jean Lafont (2009-2010).

M. Kévin BOEUF

Ingénieur Contrôle Commande Nucléaire, Chargé d'étude et Réalisation Industrielle Sté Rolls-Royce.

Membre du Comité de Suivi et d'Évaluation de la révision du Plan Local d'Urbanisme de la ville de Grenoble.

Mme Céline BRAILLON *

Chargée de mission au Commissariat général au développement durable (ministère de l'Écologie).

Garante de la concertation menée par la Communauté urbaine de Bordeaux à propos du service public des transports, avec Jean-Michel Fourniau et Guillaume Gourgues (2012).

M. Winston BRUGMANS *

Philosophe et sociologue.

Vice-président du Conseil de Développement Durable de la Communauté urbaine de Bordeaux, qui assure la fonction de garant des concertations menées par la CUB.

M. Paul CARRIOT

Commissaire enquêteur, médiateur, a été membre de deux CPDP (Grand Paris et liaison fluviale grand gabarit Bray-Nogent). Vice-président de l'AFITE et président de la Commission "Médiation et Concertation environnementales".

Garant de la concertation pour Voies navigables de France (VNF) NF et Seine Grands Lacs pour deux projets (liaison Bray-Nogent jusqu'au 31 /12/2013 et aménagement de la Bassée).

M. François CUSIN

Sociologue, Professeur à l'Université Paris-Dauphine

Garant de la concertation sur le Projet des Batignolles porté par la Ville de Paris (en cours).

* Egalement membre du Comité de pilotage du projet « Garantir la concertation ».

M. André ETCHELECOU

Professeur émérite. Chercheur en aménagement, démographie et environnement à l'Université de Pau. Commissaire-enquêteur, membre de la CPDP sur le projet de contournement autoroutier de Toulouse.

Garant de la Concertation portée par Réseau Ferré de France pour les Lignes Nouvelles à Grande Vitesse (Grands Projets du Sud-Ouest, Bordeaux-Espagne, Bordeaux-Toulouse) avec Jean-Pierre Wolff et Jean-Michel Uhaldeborde (2009-2011)

M. Bernard FERY

Ancien directeur d'une Chambre de Commerce et d'Industrie CCI, a participé à plusieurs CPDP.

Garant de la concertation menée par Réseau de Transport d'Electricité sur le projet Avelin-Gavrelle (en cours depuis 2012).

M. Jean-Michel FOURNIAU *

Sociologue, directeur de Recherche à l'IFSTTAR - Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux.

Garant de la concertation menée par la Communauté urbaine de Bordeaux à propos du service public des transports, avec Céline Braillon et Guillaume Gourgues (2012).

M. Michel GAILLARD

Ancien cadre dirigeant d'EDF, a participé à plusieurs CPDP, notamment pour le débat public mené par le STIF et RFF à propos du projet ferroviaire Eole (Est-Ouest liaison express).

Garant de la concertation post-débat sur le projet Eole conduit par RFF (date à préciser) ainsi que des concertations portées par le STIF sur le Tramway ligne 1, le métro ligne 13 et la Ligne orange du Grand Paris Express (2013).

Mme Mélanie GOFFI

Consultante dans le domaine du développement des territoires.

Garante de la concertation conduite par RFF sur le Projet ferroviaire Paris-Orléans-Clermont-Lyon (en cours depuis 2012).

M. Jean LAFONT

Ingénieur général des Ponts et Chaussées, a travaillé au ministère de l'Equipeement et au ministère de l'environnement.

Garant de la concertation menée par le SMICTOM de Saint-Brieuc sur le traitement des déchets (2003) et de celle menée par la Communauté urbaine de Bordeaux à propos du franchissement Jean-Jacques Bosc, avec Loïc Blondiaux (2009-2010).

Mme Laura MICHEL

Sociologue, maître de conférences en science politique à l'Université Montpellier 1.

Garante de l'atelier citoyen organisé par RFF à propos de la Gare Nouvelle de Montpellier (2013)

M. François NAU

Ingénieur général des Ponts-et-Chaussées, a travaillé au ministère de l'Equipeement et au ministère de l'environnement. Commissaire-enquêteur. A fait partie d'une CPDP.

Garant de la concertation recommandée menée par Olvalto Investissement et l'EPASA sur le projet Arena 92 (2010) ; celle sur le projet d'aménagement de l'Avenue du Parisis porté par le Conseil Général du Val d'Oise (2012) et celle menée par RFF sur la liaison du RER dite « Barreau de Gonesse » (2011).

M. Michel PERIGORD

Géographe, professeur des universités à l'Université de Poitiers, il a fait partie d'une CPDP.
Garant de la concertation engagée par RFF sur la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges 2009-2013 (fin de concertation).

M. Fabien REIX

Sociologue indépendant et enseignant à l'Université de Bordeaux.
Membre du Conseil de Développement Durable de la Communauté urbaine de Bordeaux, qui assure la fonction de garant des concertations menées par la CUB.

M. Jean-Pierre RICHER

Préfet de Région honoraire, a fait partie d'une CPDP.
Garant de la concertation menée par RFF sur la ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (2010-2014)

M. Denis SALLES

Sociologue, directeur de recherches à l'IRSTEA-ADBx, Centre de Bordeaux.
Garant de la concertation organisée par la Communauté urbaine de Bordeaux sur la politique de l'eau et de l'assainissement, avec Julien Talpin (2010-2011).

Mme Michèle TILMONT

Architecte, a travaillé au Ministère de l'Ecologie.
Garante de la concertation organisée par RFF pour le projet d'interconnexion Sud à grande vitesse Massy/Lieusaint (2011-2012), et de celle menée par la mairie de Paris pour l'aménagement du secteur de Paris-Nord-Est (en cours depuis 2013).

M. Henri WATISSEE

Ex-membre de CPDP.
Garant de la concertation recommandée menée par Voies navigables de France sur le projet MAGEO de mise au gabarit Vb de l'Oise entre Creil et Compiègne (2011) ; de celle menée par la Société du Grand Paris à propos du projet de métro Grand Paris Express –tronçon Noisy-Champ St Denis Pleyel (en cours depuis 2011) et celle portée par Stocamine autour du projet de fermeture d'un centre de stockage de déchets ultimes (2013).

EQUIPE D'ANIMATION

Mme Lucie ANIZON

| | |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| Mme Brigitte BADINA * | Grand Lyon |
| Mme Marjorie BASTARD * | Réseau de transport d'électricité |
| Mme Norya BENAÏSSA | Institut de la Concertation |
| M. Olivier BERNARD * | Communauté urbaine de Bordeaux |

| | |
|--------------------------------------|---|
| M. Christophe BEUROIS * | Institut de la Concertation |
| Mme Jeanne CARTILLIER * | Grand Lyon |
| Mme Aurélie COUTURE | |
| Mme Laurence DE CARLO * | Essec, Comité environnement de la Fondation de France |
| M. Jean-Marc DZIEDZICKI * | Réseau Ferré de France |
| Mme Judith FERRANDO * | Institut de la Concertation |
| Mme Albane GASPARD * | Ademe |
| M. Thierry GISSINGER * | Fondation de France |
| M. Pierre-Yves GUIHENEUF * | Institut de la Concertation |
| M. David LANDIER * | Réseau de transport d'électricité |
| Mme Marianne LEFORT | Conseil de Développement Durable de la CUB |
| Mme Laurence MONNOYER-SMITH * | Commission nationale du débat public |
| M. Damien MOUCHAGUE * | Conseil de Développement Durable de la CUB |
| Mme. Charmelle N'TSAME-ONDO * | Syndicat des transports d'Ile-de-France |
| M. Luc PICOT * | Décider Ensemble |