

Garantir la concertation

Atelier 2

Maîtres d'ouvrage et décideurs publics

Paris, 15 novembre 2013

Sommaire

Présentation	3
Introduction à l'atelier.....	5
Retours d'expériences des participants sans expérience de concertation avec garants.....	6
Retours d'expériences des participants avec expérience de concertation avec garants.....	10
Convictions, propositions et doutes.....	18
Les participants.....	22

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 et se poursuivra en 2014, sont de dégager des recommandations pour les acteurs de terrain comme 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, rassemble des maîtres d'ouvrages et des décideurs publics et c'est le compte-rendu des échanges qui est présenté ici. Le troisième, en février 2014, mobilisera des garants. Dans les trois cas, il s'agit de permettre aux différents acteurs concernés d'échanger sur ce thème avec le double objectif de définir ensemble un certain nombre de

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).

questions auxquelles des réponses devront être apportées et de formuler des propositions à valider dans les phases suivantes du projet.

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

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

Cet atelier se place dans un processus de réflexion qui a déjà vu se mobiliser des citoyens et des associations lors d'un précédent atelier qui s'est tenu à Bordeaux en juillet 2013. Il sera suivi d'un troisième atelier qui sera réservé aux garants de concertations et qui se tiendra à Paris en février 2014. Entre les deux, le présent atelier rassemble des maîtres d'œuvre et décideurs publics diversifiés : collectivités territoriales, entreprises publiques et privées, syndicats mixtes, société d'économie mixte... Tous ont en commun d'organiser des concertations, certaines avec garants et d'autres sans, et cherchent à en assurer un cadre suffisamment sûr et efficace pour permettre un dialogue productif.

Le croisement des regards permis par la diversité de statut et d'expérience des participants est un parti-pris de ce projet mené par un Comité de pilotage lui-même composite. Ce Comité de pilotage n'est aucunement favorable à l'intervention systématique des garants dans les concertations. Il s'est constitué sur la base de constats similaires et de préoccupations partagées envers des concertations de qualité. Il ne préjuge en rien des propositions qui seront formulées à l'issue de ce processus.

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 son institution d'appartenance par ses propos : ce sont les conditions d'une parole libre et efficace.

Sandrine Fournis, Responsable du Bureau des territoires, Commissariat général au développement durable du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, rappelle que le Bureau des territoires s'intéresse aux démarches stratégiques menées par les collectivités territoriales pour mettre en œuvre la transition écologique et le développement durable. Fondamentalement partenariaux et transversaux, ces processus appelés agendas 21 ou projet territorial de développement durable, nécessitent une gouvernance partagée entre l'ensemble des acteurs du territoire.

Les collectivités échangent, réfléchissent avec nous, cherchent à capitaliser sur les enjeux de la concertation. Nécessité d'instaurer la confiance, de se poser la question de la place de la participation dans le processus de décision, de mettre en cohérence les divers dispositifs, de mettre en perspective la stratégie locale par rapport aux enjeux sociaux et écologiques globaux... tous ces sujets posent la question de « comment garantir la concertation ? ».

Aussi, la réflexion engagée par ce séminaire, même si la figure du garant ne nous est pas familière, rejoint largement nos préoccupations et va nous permettre d'enrichir nos politiques publiques pour aller vers plus de responsabilité collective du devenir de nos territoires.

Retours d'expériences des participants sans expérience de concertation avec garants

Les participants à ces échanges étaient 9 personnes appartenant à des collectivités territoriales (6), à des entreprises (2, une publique et une privée) et un décideur public. Ils étaient organisés en deux sous-groupes.

1. Comment sont garanties aujourd'hui les règles du jeu de la concertation dans votre collectivité/entreprise ? Comment est créée la confiance dans le mécanisme de concertation ? Qui (ou quel mécanisme) assure ce rôle ? Est-ce satisfaisant ?

Plusieurs mécanismes sont cités comme étant créateurs de confiance entre les participants à une concertation :

1) La mise en place de chartes ou de normes.

- Une charte de la concertation permet de préciser les règles du jeu et parfois d'en partager l'élaboration avec les citoyens. Mise en place par une collectivité, elle contribue également à formaliser les engagements politiques celle-ci.
- des principes directeurs en matière de gouvernance des projets pour l'entreprise, voire une normalisation du processus de concertation en s'appuyant sur la norme ISO 26000² afin d'assurer une homogénéité des processus sur tout le territoire et d'afficher une reconnaissance de la méthode. Cependant, ce dispositif accrédité par l'AFNOR « assure, mais ne rassure pas » du fait d'un certain manque d'humanité.

2) La mise en place de collectifs

Autre moyen : la mise en place d'instances spécifiques (pérennes ou dédiées à un projet en particulier) comme des comités de suivi et d'évaluation créés par des collectivités et composés de volontaires tirés au sort ou de représentants d'instances de proximité (comité de quartiers, établissements scolaires...) et d'élus. Ils peuvent avoir pour mission d'analyser les avis qui auront été produit et ce qui a été finalement pris en compte par le maître d'ouvrage. Des entreprises créent également des collectifs d'associations partenaires pour rassembler les acteurs et parties prenantes.

Pour certains, les membres de ces comités de suivi ont des intérêts et ne peuvent donc pas jouer un rôle de garants. Pour d'autres, ils sont composés d'un public très ciblé de « militants

² ISO 26000 : Responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et de ses activités sur la société et sur l'environnement. Elle décrit des pratiques de responsabilité sociétale et notamment l'identification des parties prenantes et le dialogue avec celles-ci.

de la démocratie locale ». Autre limite : les maîtres d'ouvrage estiment difficile de dire aux membres des comités de suivi que leur mission est de n'intervenir que sur les modalités de la concertation. Le fond les intéresse et ils se plaignent parfois d'être contraint aux vérifications uniquement de forme portant sur les modalités de la concertation.

La question se pose également de la multiplication de ces instances.

3) Le recours à des tiers

- Des collectivités peuvent proposer que des chercheurs analysent la matière produite, de façon à assurer une garantie du processus par plusieurs instances.
- Pour certains débats publics, des animateurs ou médiateurs peuvent être nommés au sein des comités de suivi par les collectivités territoriales. Ils s'assurent notamment que les réponses sont faites par le maître d'ouvrage, assurent un rôle « tampon » entre maître d'ouvrage et public lors de la concertation, simplifient et distribuent la parole, mettent à distance les élus et les techniciens.

4) Une participation des citoyens à la définition des modalités de concertation

- Une première façon de faire est de veiller à l'ajustement des modalités de concertation et répondre aux attentes des participants. Si des divergences apparaissent sur le déroulement du processus de concertation, alors des modifications peuvent être apportées (par exemple un approfondissement d'un sujet en atelier, l'organisation de visites sur site...). Pour cela, les maîtres d'ouvrage doivent disposer de marges de manœuvre (le budget et le temps sont souvent cités comme les aspects non négociables d'un projet).
- Deuxième façon de faire : tenir compte de la montée en compétences des citoyens et co-construire avec eux le processus de concertation.

5) Assurer un retour sur les décisions prises

- La confiance se bâtit sur les retours qui seront faits à propos des décisions.
- Il faut aussi publier les avis des participants pour un maximum de transparence.

Au-delà de ces mécanismes, des recommandations de portée générale sont formulées, notamment le fait d'entretenir la confiance en dehors de tout cadre de concertation, dans la durée. Pour cela :

- Montrer de la reconnaissance, faire preuve d'écoute, laisser la possibilité au citoyen de s'exprimer et aider les projets locaux, sans aller trop loin ce qui donnerait le sentiment de vouloir acheter les citoyens, mais en étant en perpétuelle veille pour innover.
- Instaurer le principe du donnant-donnant. La collectivité locale œuvre pour les citoyens, que font les citoyens pour la collectivité ? Donner l'occasion aux citoyens d'un engagement volontaire : « je participe, j'en bénéficie ».
- Communiquer : la compréhension mutuelle des enjeux de chacun est également très importante. Certaines villes n'hésitent pas à sensibiliser les habitants aux différentes contraintes liées à la prise de décision sur un budget par exemple. La confiance n'est jamais véritablement acquise, il faut être en mesure de pouvoir l'entretenir et cela va au-delà de la communication. C'est également coûteux, notamment dans la mesure où il n'y a pas de budget dédié à cela !

- Prendre des contacts afin de prolonger la concertation en dehors de l'espace public (négociations partenariales et privées, visites à domicile...).
- Améliorer l'état d'esprit des équipes, sensibiliser aux enjeux du relationnel et faire appel au management de la coopération. Les bonnes pratiques doivent être partagées (exemples cités : vade-mecum de la concertation, wiki).

Des garant pourraient donc être utiles mais ne peuvent pas être le seul moyen de garantir les concertations.

2. Comment sont gérées les concertations conflictuelles ? Comment sont gérés les conflits ou les désaccords sur la méthode, sur la définition de la démarche de concertation ?

La gestion des conflits sur le fond est difficile. La culture actuelle du compromis, du consensus dans les collectivités territoriales ne favorise pas l'acceptation du conflit.

Les maître d'ouvrage ont assez peu de recul sur les expérimentations de nouveaux formats de discussion créés suite à des conflits ou à de nouvelles formes de demandes citoyennes (utilisation du droit de pétition prévue dans une charte de collectivité territoriale, création d'espaces de concertation en dehors des cadres habituels...).

Certains participants souhaitent s'emparer du projet et créer leurs propres méthodes de concertation. Cette situation contribue à l'élargissement de la composition des comités de suivi (pour éviter la critique « Toujours Les Mêmes » et répondre à la question de la représentativité du groupe). Les catégories socio-professionnelles représentées dans les concertations sont souvent proches de la majorité municipale. Les maître d'ouvrage recherchent alors à équilibrer les relations en nommant des « tiers-médiateurs » (ou simplement à ramener dans le cadre des débats des « démissionnaires »).

Le rôle de « Monsieur Loyal » est plus clair pour l'entreprise ; il doit s'assurer que tout le monde a la parole et apaiser les conflits. Ces médiateurs n'interviennent pas du début à la fin du processus de concertation donc ne peuvent le garantir.

Face à ces nouvelles sollicitations et méthodes utilisées, les maîtres d'ouvrage estiment qu'il est nécessaire de mieux garantir le lien à la décision. A la fin du processus, un rapport rendu public permettrait d'identifier ce qui a été dit. Les élus, en connaissance, en feraient ce qu'ils veulent, c'est-à-dire n'auraient pas à suivre toutes les questions soulevées mais devraient le prendre en compte.

En ce qui concerne l'entreprise, le rapport de la concertation est versé au dossier d'enquête publique, ce qui est important.

3. Est-ce un objectif pour vous de faire appel à un garant ? Si oui, à quelles conditions ? Qu'est-ce qu'apporterait le recours à un garant ? Si non, pourquoi ?

Le recours à un garant est un moyen et non une fin en soi. Les objectifs recherchés sont les suivants :

- améliorer la qualité des débats publics (équivalence de la parole, argumentations, études de contexte...). Ni les élus ni les techniciens ne peuvent faire accepter l'équivalence de la parole en réunion, ce que peut faire un garant.
- restaurer la confiance en garantissant les engagements pris. Le garant peut pousser les maîtres d'ouvrage à dire ce qui est fait après la concertation et pourquoi. Un suivi pluriannuel est souhaitable pour des projets à long terme (quid de la disponibilité d'un garant sur une longue période?)
- pousser les collectivités à adopter des méthodes de concertation pertinentes. Le garant peut-il faire bouger les lignes de la concertation tant sur les modalités que sur le contenu ?

Il faut que le garant soit un tiers, c'est-à-dire indépendant du maître d'ouvrage et qu'il ait le pouvoir de demander des informations au maître d'ouvrage. Quelle qualité d'expertise est nécessaire du garant ? Par qui est-il choisi ?

4. Y a-t-il des blocages à l'adoption d'un garant dans votre collectivité/entreprise ?

Plusieurs freins éventuels sont identifiés :

- L'absence de direction dédiée à la concertation dans l'organisme.
- La crainte, notamment des élus, qu'un garant n'usurpe leur rôle.
- La résistance éventuelle des « opposants systématiques » : comment accepteraient-ils de rentrer dans une concertation avec garant ?
- Les militants de la démocratie locale souhaitent pouvoir disposer de leur tribune. Comment orchestrer cela avec un garant ?
- la dimension temporelle. Comment garantir la concertation dans le cadre d'un projet qui s'étale sur 15 ans ? Faire appel à un seul garant n'est pas possible, il faudrait en solliciter plusieurs sur des phases bien identifiées.

Retours d'expériences des participants avec expérience de concertation avec garants

Les 25 participants travaillaient pour des collectivités territoriales (6), un syndicat intercommunal (1), une société d'économie mixte (1), une entreprise privée (1) et quatre entreprises publiques (16). Ils étaient organisés en 5 sous-groupes dont la composition a été modifiée à chaque question.

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

Les caractéristiques du « bon garant » sont diverses. On peut les classer ainsi :

Caractéristiques relatives au savoir-être, à la personnalité, aux attitudes

Les qualités humaines sont importantes et souvent mentionnées en premier, en particulier autorité et capacité d'écoute.

L'autorité conditionne la capacité à faire respecter les règles, la capacité d'interpellation, la solidité face aux pressions et aux réticences formulées par des élus ou certains préfets. Des qualités proches sont citées comme permettant au garant de s'imposer : personnalité, charisme, opiniâtreté, indépendance d'esprit. Cependant, l'autoritarisme n'est pas de mise : le garant doit faire preuve d'humilité et savoir parfois rester discret.

La capacité d'écoute et de compréhension, le respect des positions de chacun, l'empathie et les qualités relationnelles en général contribuent à instaurer des relations de confiance avec les acteurs. Le bon garant s'adapte à tous les publics et se fait accepter parce qu'il connaît les acteurs, il ne doit pas avoir peur d'aller les voir. Il doit cependant garder un certain recul et préserver sa liberté de penser.

Dans une concertation post-débat public, le rôle du garant est d'opérer une rupture avec la phase de débat public. Il lui faut « proposer une partition nouvelle », un état d'esprit de confiance et de construction, qui fait suite à une phase d'opposition.

Compétences, connaissances

La principale compétence attendue du garant réside dans une connaissance de la concertation, des outils et méthodes. Il doit en avoir une idée positive, être favorable à la décision partagée. Il doit avoir une expérience en la matière. Pour certains, c'est un spécialiste de la méthode, d'autres s'interrogent à ce sujet et semblent ouverts à un amateur averti, tout en reconnaissant l'utilité de connaissances dans ce domaine.

Il est utile que le garant ait une certaine connaissance du projet mais pas qu'il soit expert du sujet car il risque alors d'avoir une opinion personnelle qu'il aura du mal à occulter. Il doit par contre apprendre à connaître le dossier, le territoire et les acteurs. Il doit comprendre de quoi on parle, y compris sur le plan technique.

La connaissance des procédures administratives et du processus décisionnel est également nécessaire.

Statut, parcours antérieur

Le parcours, l'expérience, les acquis contribuent à sa crédibilité. Pour certains, la réputation, le fait d'être reconnu légitime notamment par les élus, joue un rôle important. Pour d'autres, c'est secondaire et chaque garant doit se créer de la légitimité. Quoi qu'il en soit, le fait d'avoir eu des expériences de concertation est important : cela donne une capacité d'une mise en perspective, une hauteur de vue, une capacité de proposition.

Actions

Le bon garant se définit aussi par ce qu'il fait et ce qu'il ne fait pas.

Première des qualités attendue : la neutralité. Celle-ci est définie comme la capacité à ne pas laisser apparaître son opinion sur le sujet et à traiter toutes les parties prenantes de la même façon. Le garant n'a pas à donner son avis lors des débats. Il doit veiller à un équilibre dans les prises de paroles entre public et maître d'ouvrage. Il est là pour faire respecter les règles et reste strictement sur le champ de la méthode.

Le garant a donc souvent un rôle actif en arrière-plan de la concertation : il veille au respect de ses engagements par le maître d'ouvrage (déroulement du processus) et au respect des règles de l'échange par les participants. Il veille à la qualité et à l'accessibilité des informations données par le maître d'ouvrage. Il veille à ce que des réponses soient apportées aux questions des participants et peut interpellé le maître d'ouvrage.

Le garant doit être visible pour le grand public, facilement accessible (numéro de téléphone, e-mail) et disponible afin de laisser la possibilité au public de s'en saisir.

Si la plupart des participants s'accordent sur les points précédents, les principales divergences portent sur :

- le rôle du garant durant les réunions ;
- sa place dans la conception du processus de concertation.

Pendant les réunions, plusieurs figures de garant apparaissent dans les expériences des participants :

- Le garant qui observe et n'intervient en rien, sinon sous forme d'un rapport final. Cette figure semble peu fréquente (en voie de disparition ?).

- Le garant qui intervient sur le processus, mais peu lors des réunions, sauf notamment en cas de conflit lors des débats. Son économie de parole rend ses interventions plus efficaces. Il n'anime donc pas les réunions mais il est disponible et souvent proactif dans la mise en œuvre du processus de concertation et parfois dans sa conception.
- Le garant animateur, qui peut faire preuve de la même disponibilité et proactivité que le précédent et qui, en outre, anime les réunions. Il doit être capable de reformuler les réponses, d'aider les gens à s'exprimer et développer leurs idées. Il assure l'équilibre de la parole entre habitants et institutionnels, garantit que toutes les réponses sont données, est garant du temps, fait une conclusion, rappelle les prochains rendez-vous... Pour certains, il doit veiller à ce que le débat ne soit pas l'occasion de simplement donner des avis mais qu'il repose sur des argumentations.

Certains font état d'expériences réussies de garants animateurs et rapportent que cela est en outre plus simple pour le maître d'ouvrage (cela évite les éventuels désaccords entre le garant et l'animateur...), même si le positionnement est plus complexe pour le garant lui-même. D'autres estiment au contraire que la distinction des rôles entre garant et animateur est gage de clarté et que le garant ne doit pas être « en première ligne ».

En ce qui concerne la place du garant dans la conception de la concertation, les avis divergent également. Pour certains, la méthode est définie par le maître d'ouvrage, c'est une donnée de départ pour le garant. Pour d'autres, le garant doit être impliqué dans un dialogue étroit avec l'équipe projet du maître d'ouvrage et l'inciter à « revoir sa copie ». Quoi qu'il en soit :

- le garant ne peut garantir qu'un cadre avec lequel il est d'accord ;
- le rôle du garant doit être défini en amont : négocié avec le maître d'ouvrage lors de la signature de son contrat le cas échéant et accepté par tous les acteurs.

Positionnement institutionnel, indépendance

Le garant doit maintenir une distance avec tous les acteurs. Ce principe concerne en particulier ses liens avec le maître d'ouvrage, qui sont souvent déterminants dans la construction de sa légitimité.

Pour certains, il ne doit pas y avoir de lien financier : le garant peut être rémunéré par un organisme tiers. Pour les mêmes raisons, d'autres estiment que le garant doit être extérieur au territoire.

Pour d'autres, il peut y avoir un lien financier mais cela doit être transparent. Une nomination par un organisme tiers (CNDP) peut apporter une garantie.

Des participants constatent que des garants peuvent devenir alliés du maître d'ouvrage au fil du temps, se transformer en notables locaux.

Le garant peut aussi être dépendant d'une doctrine qui lui fait porter un regard particulier sur une concertation locale : ce peut être le cas de certains universitaires.

2. Tout au long de la démarche de concertation, concrètement, comment est intervenu le garant ? (dans votre souvenir, de quelle manière le garant a-t-il travaillé ?)

De nombreuses tâches menées par divers garants ont été rapportées (sans indication du caractère fréquent ou non de ces tâches) :

- La réalisation d'entretiens bilatéraux avec les acteurs de la concertation en préalable aux réunions ou parallèlement à celles-ci ; des discussions avec eux en fin de réunion.
- le « déminage » de difficultés avec des élus avant les réunions publiques, l'organisation de groupes de travail avec les maires, l'organisation de réunions périodiques (maires, associations) pour s'assurer de la bonne marche de la concertation.
- Les réponses aux questions du public.
- Des relations avec l'équipe projet au cours de la concertation ; une participation aux réunions de préparation ou de suivi de la concertation par le maître d'ouvrage.
- La surveillance de l'information donnée au public.
- Des conseils au maître d'ouvrage à partir de son appréhension des enjeux, de son « écoute du terrain ».
- La rédaction de comptes-rendus ou l'émission d'un avis sur les comptes-rendus élaborés par le maître d'ouvrage avant qu'ils ne soient rendus publics.
- La rédaction d'un rapport rendu public et transmis le cas échéant à la CNDP, parfois joint au dossier d'enquête publique.
- Des moments de « débriefing » avec le maître d'ouvrage après certaines réunions de concertation.
- L'alerte auprès du maître d'ouvrage sur les points de vigilance, si nécessaire en menaçant d'inscrire dans son rapport les recommandations non respectées.
- La médiation dans les cas de conflit ou de tension.
- L'accompagnement après le processus de concertation, le suivi des effets de la concertation dans la décision afin d'en rendre compte.

Certaines tâches pratiquées (ou non) par les garants ont fait l'objet de discussions.

- La question déjà abordée précédemment de l'animation des réunions. Alors que certains garants sont très actifs (donnent la parole, reformulent, recadrent... en l'absence d'autre animateur), d'autres sont plus discrets (en complément de l'intervention d'un animateur, rappellent les règles ou recadrent quand c'est nécessaire, font une synthèse...) et d'autres encore ne font aucune intervention. Ces différences de posture sont diversement évaluées, certains participants à l'atelier attendant du garant une certaine discrétion lors des réunions, d'autres faisant état de retours d'expérience positifs de garants animateurs.
- Le rôle dans la définition de la stratégie de concertation. Pour certains, les choix méthodologiques sont le privilège du maître d'ouvrage et le garant en surveille seulement la bonne mise en œuvre. Pour d'autres, un garant peut-être un coach dans la préparation de la concertation. Ses contributions, celle du maître d'ouvrage et celles de l'animateur sont équilibrées. Il doit accompagner et conseiller, et non pas se taire et sanctionner à la fin. Généralement, le maître d'ouvrage définit les modalités, en discute ensuite avec le garant qui a pour rôle de les faire évoluer, le dernier mot restant cependant au maître d'ouvrage. Les propositions du garant seront suivies ou non mais dans tous les cas il y aura eu une discussion bénéfique. Ces différences d'appréciation dans le rôle du garant conduisent à des choix différents concernant le début de la mission du garant dans la concertation

- Le rôle dans l'évolution de la concertation. Pour certains, quand le garant fait évoluer la méthode même en cours de processus, est-il bien dans son rôle ? Pour d'autres, des ajustements au fil de l'eau sont possibles sur suggestion du garant. Un maître d'ouvrage rapporte qu'un garant l'a « fait souffrir » du fait de ses exigences mais que finalement, cela s'est avéré bénéfique. Selon lui, le garant est une protection pour le maître d'ouvrage, une garantie de bien faire.
- Le « cadrage » préalable du rôle garant. Pour certains, son rôle peut être discuté lors de la concertation ou préalablement défini par le maître d'ouvrage et traduit dans une lettre de mission. L'idée d'une fiche de poste ou d'un cahier des charges dessiné par le maître d'ouvrage a fait débat car d'autres estiment que le garant a le rôle qu'il souhaite avoir, il le définit lui-même ou le négocie. Pour eux, l'indépendance et la liberté du garant garantissent la concertation. Peut-on canaliser un garant ? Est-ce possible ? Est-ce souhaitable ?

3. Dans votre souvenir, comment a été nommé le garant de la concertation à laquelle vous avez participé ? Quel mode de désignation ? Y a-t-il eu débat sur le mode de désignation ? Pourquoi avez-vous décidé de faire appel à un garant ? (dans le cas de concertation avec garant non obligatoire)

Plusieurs modes de nomination sont rapportés :

- désignation par le maître d'ouvrage (cause parfois de discrédit, parfois non)
- désignation par le maître d'ouvrage sur proposition d'une ou plusieurs candidatures par un consultant (AMO)
- désignation par le maître d'ouvrage avec demande de validation de la CNDP
- désignation par la CNDP sur proposition d'une ou plusieurs candidatures de la part du maître d'ouvrage
- discussion (souvent non rendue publique) entre la CNDP et le maître d'ouvrage
- désignation unilatérale par la CNDP, non contestée par le maître d'ouvrage soucieux de ne pas interférer dans ce choix.
- nomination collégiale entre les parties prenantes, soit d'une personne connue de tous et faisant l'unanimité (ex membre d'une CPDP), soit d'une personne extérieure choisie après auditions d'un panel de candidats.
- Désignation par un tiers (le Conseil de développement durable d'une collectivité).

Ces différences semblent largement dictées par le contexte de la concertation (démarche règlementaire ou volontaire, niveau de conflictualité...).

Le choix de tel ou tel garant par le maître d'ouvrage est souvent guidé par la recherche d'un profil (proactif, observateur, médiateur...).

Autres idées évoquées :

- L'importance relative du mode de nomination et du mode de rémunération dans la légitimité du garant est à discuter. Deux maîtres d'ouvrage (une collectivité et une entreprise)

rapportent que la question de la rémunération du garant n'a jamais été évoquée lors de la concertation.

- Le niveau de rémunération des garants, souvent identique à celui des commissaires enquêteurs n'est pas toujours en rapport avec la forte implication de ceux-ci lorsqu'ils sont actifs (1/3 ou ½ temps pendant la durée de la démarche).
- Le cofinancement permettrait-il d'assurer la neutralité ?
- Se pose la question de la constitution d'un vivier de garants.

4. Dans l'exercice de concertation auquel vous avez pris part, qu'a apporté la présence d'un garant ? Aurait-on pu s'en passer? Y a-t-il des choses sur lesquelles il n'a pas à intervenir ? Pensez-vous utile que soit évaluée l'action du garant et si oui, comment et par qui ?

Les apports du garant peuvent être de trois ordres :

1) L'amélioration du fonctionnement de la concertation

Hormis dans le cas de garants observateurs, qui ne pèsent pas sur le déroulement de la concertation, la plupart des garants en modifient le cours. Leurs apports varient selon les projets mais sont généralement qualifiés très positivement. Ils peuvent être les suivants :

- Facilitation, régulation des échanges, aide à l'expression et écoute des participants, reformulation, passage de « postures » à un dialogue constructif, rétablissement d'un dialogue qui a été rompu, création de lien, amélioration de la transmission d'informations entre les participants à la concertation (quantité, qualité).
- Respect des règles, création d'un cadre sécurisant.

Globalement, son action améliore les pratiques de dialogue, fluidifie les relations entre les participants et accroît le niveau de confiance. Le garant est donc décrit à la fois comme agissant sur les modalités du processus et sur la qualité des relations.

Un participant note cependant que la plus-value du garant sur le processus n'est pas toujours très visible et d'autres font remarquer que son action est nette « dans un contexte agité ».

2) L'amélioration de la crédibilité de la concertation

Vis-à-vis de l'extérieur et après la concertation, le garant contribue également à renforcer la solidité du processus, à le crédibiliser, pour autant que sa propre légitimité ne soit pas contestée. Sa seule présence donne un gage de neutralité ou de sincérité à l'organisation des débats. Il rend ceux-ci crédibles, ce qui renforce la décision qui est prise.

Il aide les participants, notamment le maître d'ouvrage, à résister aux pressions de ceux qui contesteraient la concertation. Son rapport est sécurisant pour les parties.

Cependant, le garant n'est pas omnipotent. Si les autres acteurs ne jouent pas le jeu d'une concertation sincère, ils le mettent en difficulté. D'autre part, si le garant investit le champ de la concertation, il n'est pas dans le champ de la décision : son action a donc des limites.

Un participant fait remarquer qu'il est possible d'avoir un garant et une instance de suivi.

3) L'appui au maître d'ouvrage

Enfin, le garant constitue un atout pour le maître d'ouvrage :

- il le protège en cadrant l'objet du débat, en posant des limites vis-à-vis des participants, en faisant le tri dans des injonctions parfois irréalistes ;
- il fait crédit de la bonne foi du maître d'ouvrage, ce qui incite d'ailleurs celui-ci à utiliser le garant comme un label assurant de sa capacité à mener une concertation, ce qui suppose en contrepartie un certain niveau d'exigence méthodologique ;
- il favorise l'amélioration des pratiques du maître d'ouvrage par ses suggestions.
- Il rassure des décideurs publics qui tirent parfois prétexte des difficultés de la concertation pour reporter les décisions.

A la question « Aurait-on pu s'en passer ? », les participants donnent peu de réponses, sauf pour remarquer que la présence d'un garant n'est pas toujours indispensable, qu'elle est préférable dans le cas de concertations avec un grand nombre de parties prenantes et que le conflit la rend utile mais s'il n'est pas toujours facile de l'anticiper.

En ce qui concerne l'évaluation du garant, celle-ci devrait être collégiale (toutes les parties prenantes). La possibilité d'une révocation du garant pourrait être étudiée (aux 2/3 des participants ?)

5. En quoi la présence d'un garant a-t-elle changé votre façon de travailler ? Qu'est-ce que ça a facilité, qu'est-ce que ça a compliqué ? Est-ce que votre appréciation a évolué au fil du temps ?

L'action du garant a divers effets sur la concertation qui se répercutent sur le maître d'ouvrage. Au titre des effets positifs, le garant agit comme :

- un conseiller, qui peut suggérer des améliorations concrètes de la méthode, par exemple la qualité et la transparence de l'information...
- un formateur qui invite à plus d'exigence, suscite un processus d'apprentissage grâce à une nouvelle lecture de la concertation, incite le maître d'ouvrage à interroger sa philosophie à travers une réflexion sur l'acceptabilité des projets, lui proposer une lecture différente des attentes des participants, interroge les rôles de chacun dans la concertation encourage les bonnes pratiques et les récompense par un rapport positif, initie les équipes à l'écoute et à l'empathie, les aide à sortir du jargon...
- un protecteur, qui amortit les chocs portés par les opposants, qui montre que le plus faible n'est pas toujours le citoyen mais que ce peut être le maître d'ouvrage...
- un ambassadeur, qui intervient auprès de la hiérarchie du maître d'ouvrage pour obtenir des concessions sur le plan de la méthode, du temps ou des moyens, qui peut inciter certaines parties prenantes à s'impliquer ou à prendre des décisions...

Au registre des complications, le garant :

- tend à sophistiquer la méthode, à imposer des contraintes parfois difficiles à respecter, à allonger les délais...
- perd son statut de conseiller et de formateur bienveillant dès lors que le maître d'ouvrage ne joue pas le jeu de la coopération avec lui et ignore trop souvent ses recommandations.
- n'a que peu d'influence sur les processus décisionnels et laisse donc le maître d'ouvrage seul devant les éventuelles tensions entre les orientations de la concertation et les décisions effectives.
- alimente un système où la décision est prise en fonction de l'impératif de réduction des oppositions plutôt qu'en fonction de l'intérêt général.

Il semble que le garant constitue un élément dans la stratégie de certains maîtres d'ouvrage qui vise, non seulement à fluidifier et crédibiliser la concertation, mais également à faciliter son appropriation par ses propres équipes à travers une réflexion exigeante sur les process et sur les relations avec les partenaires du projet, du citoyen à l'Etat.

Convictions, propositions et doutes

Ces éléments ont été formulés par les participants à l'atelier réunis en sous-groupes. Ils ne font pas l'objet d'un consensus entre eux 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.

1. Recruter des garants

Convictions :

- Il est nécessaire d'ouvrir le recrutement pour attirer de nouvelles personnes et créer de la transparence.
- Le garant doit avoir d'autres expériences de concertation, dans la recherche de l'intérêt général ou la démocratie.
- Il doit faire preuve de savoir-être et notamment de capacité d'écoute.
- Le garant ne doit pas être spécialiste du sujet dont il est question dans la concertation ni avoir d'intérêt dans le territoire
- Il doit disposer de moyens pour exercer ses fonctions.

Propositions :

- Créer un vivier, une liste de garants potentiels mentionnant leurs aptitudes, sur la base de critères transparents.
- La Commission nationale du débat public pourrait gérer cette liste.
- La CNDP pourrait être saisie par le maître d'ouvrage ou d'autres participants à la concertation.
- Pour le choix du garant, au terme d'un échange entre la CNDP et le demandeur sur les caractéristiques du projet et du contexte, le demandeur pourrait proposer plusieurs noms et la CNDP choisir.

Doutes :

- Attention à ne pas monter d'usine à gaz. Trouver des procédures simples.
- Qui recrute ?
- Faut-il aller vers une professionnalisation du garant ?
- Faut-il faire reposer tout le processus sur la CNDP ? Celle-ci pourrait-elle s'appuyer sur des relais à l'échelle locale ?

2. Former et accompagner les garants

Convictions :

- Il est possible de compléter les compétences des garants par des expériences pratiques.
- Un socle commun de compétences pourrait être associé à un parcours personnalisé de formation.
- C'est une garantie de neutralité

Propositions :

- Définir un « kit de survie » du garant
- Elaborer un guide méthodologique
- Assurer une formation-accompagnement au cours de la mission

Doutes :

- Doit-on parler de formation ou d'information ? Il s'agit de parler des processus plutôt que de donner des compétences

3. Indemniser les garants

Propositions :

- L'autorité qui les a nommés doit les indemniser
- Les maîtres d'ouvrage pourront alimenter ce fond d'indemnisation
- Barème possible : 76 euros/heure pour leur participation aux réunions publiques et 38 euros par heure pour les autres activités.

Doutes :

- Faut-il définir un plafond global d'indemnisation ? (il existe des plafonds annuels, diversement appliqués)

4. Rôles, moments et durée de l'intervention du garant.

Convictions :

- Le garant est-il indispensable ? Oui en cas de « crise »
- Qu'est-ce qu'il garantit ? Quel est son périmètre d'intervention ? Il fait remonter les questions mais n'expertise pas le dossier, synthétise, donne un avis sur la forme de la concertation et non pas sur le fond des débats, relève les thèmes récurrents, veille à ce que le maître d'ouvrage donne des réponses.

Propositions :

- Un garant devrait pouvoir être désigné, non pas pour toute la durée de la concertation mais en cours de processus pour certaines phases. Son profil pourrait être différent selon les phases et le rôle attendu (observateur, médiateur, animateur).
- Son rôle dans tous les cas : éviter les dérapages, émettre un avis sur le processus : dispositif, périmètre de la concertation...
- Le garant devrait élaborer un compte-rendu annuel sur les modalités de concertation. Ces rapports annuels garantiraient une certaine traçabilité et limiteraient le débat sur la forme.

Doutes :

- Comment cadrer son rôle : par une lettre de mission, une charte, un code de déontologie ?
- Quel usage faire de ces outils : des éléments normatifs ou des aides à la réflexion ?

5. Garantir la concertation sans garant

Convictions :

- Quoi garantir ? Les effets de la concertation sont diffus, pluridimensionnels, non prévisibles. Le processus en revanche peut l'être : engagements procéduraux (exemple : articulation au processus décisionnel), égalité de parole entre participants, objectifs, règles du jeu, objet et marges de manœuvre...
- Ce qui construit de la confiance entre maître d'ouvrage et citoyens : la formation des citoyens, l'ingénierie au service des citoyens (soutien, empowerment), la mise en place d'accords-cadres dans le cadre de marchés publics afin de travailler avec une palette de prestataires professionnels de la participation citoyenne dans la durée (prolongement de l'ingénierie de la collectivité), une présence des maîtres d'ouvrage sur le terrain, une attention portée aux relations humaines dans le cadre des démarches participatives (éthique du « care »).

Propositions :

- Co-construire les règles du jeu avec les parties prenantes
- Créer les conditions d'existence d'un noyau de citoyens investis à l'échelle de l'agglomération et assurer une cartographie évolutive des acteurs à l'échelle des quartiers pour permettre le suivi et la capitalisation collective de concertations.
- Travailler avec des prestataires de confiance, dans la durée, à qui on confie le rôle d'animer et de garantir le cadre des concertations (mais hors mandat officiel de « garant »).

Doutes :

- Est-ce que la dynamique de confiance avec les acteurs continue sans les prestataires investis en continu sur le terrain ?
- Est-ce que tout cela produit de la transformation sociale ?

- La personnalisation, à travers le choix de prestataires de confiance dans la durée : est-ce un problème ? peut-on faire autrement ?
- Comment construire des processus délibératifs de qualité sur des objets « méta » (exemple pour une collectivité : un Programme local de l'habitat) ?
- Il est plus difficile de construire la confiance dans une démarche de concertation « grand public » (ouverte à des participants nouveaux à chaque étape ; exemple : projet d'aménagement) que dans une démarche « mini-public » (panel de citoyens tirés au sort dans le cadre d'un jury citoyen sur la politique de transport par exemple).
- La légitimité dans l'espace public de l'avis émis par un panel réduit (conférence de citoyens) est incertaine. Le garant peut-il contribuer à améliorer cette légitimité ?

6. Garantir le lien avec la décision

Convictions :

- Dire aux citoyens « On va tenir compte de la concertation » ne suffit pas.
- Il est nécessaire de justifier les décisions prises.
- Rendre compte de la concertation est une chose, rendre compte de l'articulation entre concertation et décision en est une autre. Dans cette dernière hypothèse, un garant très impliqué pourrait participer aux différentes instances de décision pour rendre compte aux décideurs, rencontrer les décideurs (liens informels), produire un rapport qui serait publié.
- Cette démarche repose les questions de l'indépendance et de la neutralité.
- Elle pose la question des « vrais décideurs » qui sont parfois éloignés, peu accessibles.
- Elle pose la question : « Qu'est-ce que LA décision ? » Certaines décisions intermédiaires sont très importantes.
- Le garant est là pour protéger tous les faibles, y compris le maître d'ouvrage parfois pris en otage.

Propositions :

- Le garant doit faire en sorte que les engagements soient présentés par les décideurs dans un délai précisé en amont
- Des décideurs et un garant mandatés au sein d'une instance ad hoc pourraient suivre et rendre compte du lien entre concertation et décision
- Ils pourraient également rapprocher les décideurs et leurs représentants de la concertation.
- Cela suppose un mandat clairement défini au préalable.

7. Sensibiliser les maîtres d'ouvrage à l'intérêt des garants

Cette proposition n'a pas pu être détaillée lors de l'atelier.

Les participants

Maitres d'ouvrages et décideurs publics

Sandrine ARTIS	Syndicat des transports d'Ile-de-France. Pôle concertation
Christian BERANGER	Société Cemex. Direction du Développement durable
Matthieu BONY	Réseau Ferré de France. Direction Régionale Ile-de-France
Emmanuel BORDE-COURTIVRON	SYCTOM d'Ile-de-France
Virginie BOURDIN	Grand Lyon. Mission Anneau des sciences
Winston BRUGMANS	Conseil de Développement Durable de la Communauté urbaine de Bordeaux
Jean-Louis CARLIER	Réseau de Transport d'Electricité. Directeur de projet
Serge CAZANAVE	GRT Gaz. Directeur de projet
Nadine COTTET	Ville de Paris. Mission Démocratie Locale
Yves DECOEUR	Réseau de Transport d'Electricité. Directeur de projet France-Espagne
Anne DELAUNE	Ville de Grenoble. Direction des projets urbains
Luc DUPREZ	Grand Lyon. Direction de la voirie
Paul DURAND	Ville de Grenoble. Service prospective urbaine
Jean-Marc DZIEDZICKI	Réseau Ferré de France. Unité Concertation et débat public
Cédric GENTON	Syndicat des transports d'Ile-de-France. Offre ferroviaire métro
Nathalie GRAND	SEMAPA. Direction de la communication
Thomas GREFFIER	Syndicat des transports d'Ile-de-France. Gares/pôle multimodaux
Aline GUERIN	Réseau Ferré de France. Unité Concertation et débat public
Julien LAHAIE	Grand Lyon. Direction de l'Aménagement
David LANDIER	Réseau de Transport d'Electricité. Département concertation et Environnement
Joannie LECLERCQ	SUEZ Environnement
Karine MABILLON	Communauté urbaine de Bordeaux. Direction du DD et de la participation
Laure MASSON	Ville de Grenoble. Elue déléguée à la démocratie participative
Damien MOUCHAGUE	Conseil de Développement Durable de la Communauté urbaine de Bordeaux
Charmelle NTSAME ONDO	Syndicat des transports d'Ile-de-France. Chargée de projet DU2
Edouard PARANT	Réseau Ferré de France. Chef de projet ligne nouvelle Montpellier-Perpignan
Anne PERONO-CIT	Ville de Grenoble. Chargée de mission démocratie participative
Jean-Marc POUZOLS	Réseau Ferré de France. Chef de projet LGV Poitiers-Limoges
Amélie PRUVOST	Syndicat des transports d'Ile-de-France. Relations aux territoires
Gaëtan QUESNEL	GRT Gaz. Mission Grands projets
Pierrick RAUDE	Communauté urbaine de Bordeaux. Pôle Mobilité
Gilles ROHLINGER	Réseau de Transport d'Electricité. Directeur de projet
Laurence ROSSET	Réseau Ferré de France. Grands Projets du Sud-Ouest
Roger SILHOL	Préfet honoraire

Equipe d'animation

Lucie ANIZON	
Brigitte BADINA	Grand Lyon. Direction de la Prospective et du Dialogue Public
Marjorie BASTARD	Réseau de Transport d'Electricité. Département Concertation & Environnement
Laure BENOIST	
Olivier BERNARD	Communauté urbaine de Bordeaux. Direction du DD et de la participation
Christophe BEUROIS	Médiation & Environnement. Institut de la Concertation
Céline BRAILLON	Commissariat général au développement durable. MEDDE
Jeanne CARTILLIER	Grand Lyon. Direction de la Prospective et du Dialogue Public
Aurélie COUTURE	Communauté urbaine de Bordeaux. Direction du DD et de la participation
Laurence DE CARLO	ESSEC. Comité environnement de la Fondation de France
Judith FERRANDO	Missions Publiques. Institut de la Concertation
Jean-Michel FOURNIAU	GIS Participation du public. décision. démocratie participative
Albane GASPARD	Ademe. Service Economie et Prospective.
Pierre-Yves GUIHENEUF	DialTer. Institut de la Concertation
Joana JANIW	Association internationale pour la participation du public - AIP2 France
Laurence MONNOYER-SMITH	Commission nationale du débat public.
Luc PICOT	Décider Ensemble