

Le garant, un acteur à part : ni porteur de projet, ni partie prenante

*« garantie avec un tiers intéressante »
 « se faire accompagner par un animateur neutre »,
 « prévoir ou disposer d'une instance de médiation
 en cas de conflit, de blocage ponctuel du dialogue »*

Pour un répondant regrettant qu'un garant n'ait pas été mis en place dans la démarche dont il rend compte, « ne pas avoir d'animateur neutre garant de la concertation » est une erreur à éviter. La notion de garant de la concertation est d'usage pour qualifier les personnes indépendantes de la maîtrise d'ouvrage et des parties prenantes qui sont désignées pour suivre le déroulement d'une concertation. Leur rôle n'est cependant pas toujours clairement défini, d'autant plus que les pratiques varient. L'enquête montre en effet que **la notion de garant est loin d'être stabilisée.**

En effet, quand bien même 39% des répondants estiment qu'un garant était en charge d'assurer la neutralité de la concertation, le mode de désignation et la qualité de ces garants sont disparates.

Ainsi les répondants qualifient souvent de garants des prestataires désignés par la maîtrise d'ouvrage (10 garants sur les 28 signalés). Parmi ces prestataires : des bureaux d'études, des assistants à maîtrise d'ouvrage, des professionnels de la communication et/ou de la concertation.

Garant et mode de désignation	
Un garant était-il en charge d'assurer la neutralité de la concertation ?	
	Nb
Aucun garant	42
Garant désigné par le maître d'ouvrage	15
Garant désigné par le préfet	5
Garant désigné par la CNDP ou en lien avec elle	4
Garant désigné par une autre partie prenante	3
Total	69

Plus précisément, il est possible de distinguer différents profils au sein de l'échantillon :

- **le garant-prestataire** : un professionnel spécialisé désigné par le maître d'ouvrage. Il peut s'agir de cabinets d'études identifiés précédemment mais aussi d'associations ou d'animateurs/médiateurs ;
- **le garant lié à l'état** : généralement un fonctionnaire (mais aussi une association ou une commission) nommé par le préfet ;

- **le garant politique** : une personnalité politique nommée par le maître d'ouvrage ou une partie prenante ;

- **le garant lié à la CNDP** : un commissaire enquêteur, un universitaire ou un animateur-médiateur nommé par la CNDP ou en lien avec elle.

- **le garant extérieur** : un universitaire, ou un haut fonctionnaire plébiscité par les acteurs, etc.

Les différents profils des garants										
Un garant était-il en charge d'assurer la neutralité de la concertation ?										
Si oui, qui était ce garant ?										
NB : classification des 28 garants mentionnés dans 27 démarches en fonction de leur mode de désignation et de leur qualité										
	Presta taire	Fonctio naire de l'Etat	Animat eur/méd iateur	Person nalité politique	Univers itaire	Commi ssaire enquê teur	Associ ation	Commi ssion	Non réponse	Total
Garant désigné par le maître d'ouvrage	10	0	2	1	0	0	1	0	1	15
Garant désigné par la CNDP ou en lien avec elle	0	0	1	0	2	2	0	0	0	5
Garant désigné par le préfet	0	3	0	0	0	0	1	1	0	5
Garant désigné par une autre partie prenante	1	1	0	1	0	0	0	0	0	3
Total	11	4	3	2	2	2	2	1	1	28

➤ Le prestataire comme garant ? Un tiers capable de distanciation

Qualifier un prestataire de « garant » pose question, comme en témoignent les doutes de ce porteur de projet : « *je ne sais pas si on peut appeler ça vraiment un garant, mais plutôt une personne chargée d'avoir un regard objectif sur les propositions de la population et des acteurs* ».

S'il est difficile de nommer ainsi les prestataires, les porteurs de projet invitent à s'interroger sur leurs apports, loin de faire consensus. Pour certains il ne faut « *pas "sous-traiter" la concertation à un cabinet spécialisé. Les élus doivent aller au contact de la population et s'approprier la démarche* ». De plus ces prestataires n'ont « *pas toujours une bonne connaissance du territoire* » ou du « *contexte* ».

Pourtant, plusieurs porteurs de projet conseillent de « *s'appuyer sur une assistance à la maîtrise d'ouvrage, conseil en concertation et communication* » dans la mesure où ces professionnels apportent un appui opérationnel et surtout un savoir spécifique : « *animation des débats* », « *préparation des supports de discussion* », « *préparation de certaines séances, des comptes-rendus de séances* », « *accompagnement dans les démarches* », « *conception des modalités de la concertation* », « *continuité des débats* », « *tenu de la démarche* », « *expertise dans le domaine de la concertation* ».

Plus encore, plusieurs d'entre eux considèrent ces prestataires comme vecteur de neutralité :

« perception de neutralité pour les habitants », « la neutralité dans la conduite des échanges semble avoir été appréciée des participants ». La présence d'un tiers semble améliorer les relations entre la maîtrise d'ouvrage et les parties prenantes. En effet, les porteurs de projet concernés signalent que leurs prestataires ont permis de garantir des échanges constructifs. Le prestataire peut en effet « éviter de focaliser le débat sur le maître d'ouvrage », « cadrer », « recadrer » ou « recentrer » le débat. De manière symétrique, il permet de relayer la parole des parties prenantes : c'est une « anticipation des questions des habitants », un « relais et porte-parole des habitants », une « garantie de l'impartialité des débats et prise en compte de tous les avis ».

C'est sa capacité à se positionner en tiers qui permet au prestataire d'améliorer la qualité du dialogue et de constituer un vecteur de neutralité.

Cette distanciation peut être apportée par :

– l'adoption d'une posture de médiateur ou de facilitateur : « Apport : renforcement de la transparence de l'information et donc de la crédibilité de la démarche. Le garant était le

bureau d'étude, indépendant, en charge de la synthèse de l'étude d'impact sur l'environnement. Il maîtrisait donc parfaitement tous les thèmes, et nous étions nous, lors des réunions, participants en tant que maître d'ouvrage, pour répondre aux questions techniques, sans plus ».

– la mise en œuvre d'un dispositif technique à l'instar du panel : le prestataire intervient pour le « choix d'un panel représentatif de la diversité humaine » à travers la définition de critères techniques. Il apporte ainsi une certaine « objectivité dans la sélection du panel participant aux conférences de citoyens ».

– sa prise en charge financière par la puissance publique : « coût important pour une collectivité qui doit en assurer le financement pour qu'il soit légitime » (à propos d'un animateur/médiateur désigné par le maître d'ouvrage).

Cette distanciation peut nourrir des « divergences de points de vue ponctuelles entre le commanditaire et le prestataire quant aux méthodes d'animation proposées » mais sans elles l'apport du prestataire est compromis (« inconvénient [du tiers prestataire] : investissement du garant dans le projet »).

➤ Un garant étatique ? Un tiers constructif

Certains des répondants signalent des limites quant à la neutralité de ce type de garant : « pas assez de recul, mais très à l'écoute ». Son apport de neutralité est remis en cause « quand l'Etat "garant de la neutralité" cède aux pressions de certains politiques influents et cesse d'être neutre, il n'est plus crédible aux yeux de l'entreprise comme des autres parties prenantes

non bénéficiaires d'arbitrages "non équitables" ». Malgré cette limite, le garant lié à l'Etat constitue également un vecteur d'amélioration du dialogue à condition de prendre le temps : « Apports : les échanges conflictuels avec le public sont devenus des échanges constructifs. Inconvénients : perte de temps dans le planning de projet ».

➤ Un garant politique ? Un porteur de projet plutôt qu'un tiers

Les personnalités politiques semblent peu susceptibles de constituer à proprement parler un tiers. Quand bien même une autre partie prenante le désigne, cela ne garantit pas en soi la neutralité du processus comme en témoigne

ce commentaire : « *Apports du garant : défense du projet, garde-fou contre les anti-projets notoires (ceux qui sont toujours contre tout, quelque soit le projet d'ailleurs, aussi contre le fait qu'il n'y ait pas de projets !)* ».

➤ Un garant en lien avec la CNDP ?

Le prolongement des pratiques du Débat public

Ce garant lié à la CNDP recouvre différentes réalités : commissaire enquêteur, médiateur, universitaire. La plupart des projets concernés ont fait l'objet d'un Débat public et la CNDP a recommandé de poursuivre la concertation avec un garant.

Dans ce cadre, les porteurs de projet soulignent le même type d'apports que ceux mis en exergue pour le tiers prestataire :

– **rôle d'appui méthodologique** : Le garant « *a permis une préparation optimale* » et « *a su faire évoluer l'organisation des réunions publiques* ».

– **rôle d'interface** entre porteur de projet et parties prenantes : « *le garant a permis de faire remonter au maître d'ouvrage les préoccupations très locales en amont des réunions publiques* » et « *a permis, pour le public, d'avoir un autre interlocuteur et de donner son avis à une personne neutre* ».

– **vecteur de neutralité** : « *observateurs extérieurs de la concertation, neutralité par rapport au dispositif mis en place, représentants de la CNDP (organisme reconnu), indépendants dans son discours donc écoutés* » [à propos d'une démarche avec 3 garants en charge de 3 territoires], « *le garant et la charte de la concertation rassurent les parties prenantes sur*

la transparence de la concertation menée par le porteur de projet ». Il permet « *d'objectiver les points de tension entre les associations opposantes et le MOA* ».

– **vecteur de qualité du dialogue** que ce soit en incitant le porteur de projet à rendre des comptes ou en incitant les parties prenantes à respecter le dispositif. En effet, d'une part « *la mise en place d'un garant [...] a obligé le maître d'ouvrage à rendre des comptes sur le dispositif mis en place, et en particulier à dresser un bilan de la concertation transmis à la CNDP* », d'autre part, quand bien même les garants « *n'empêchent pas certains participants d'enfreindre les règles et d'adopter des attitudes peu constructives ; le garant en témoigne également dans son compte-rendu, ce qui incite certains participants à limiter ce type de comportement* ».

– **un témoin de la qualité du processus** : « *à l'issue de la concertation, le garant a souligné la qualité des actions menées par le MOA dans son rapport au préfet* ». Les porteurs de projet mettent en exergue certaines limites : un « *statut ambigu* » dans la mesure où le garant est « *engagé par le porteur de projet* », le « *manque de disponibilité* » dans la mesure où le garant exerce une autre activité.

Evidemment, ces catégories de garant ne sont pas stabilisées. Ainsi certains cas montrent que le statut du garant est parfois complexe. Il peut être une instance collégiale ou encore un individu désigné par le préfet à la demande de la CNDP ou une personnalité désignée par le maître d'ouvrage mais rémunéré par une collectivité...

Plus encore, l'analyse des apports identifiés par les porteurs de projet montre que la posture du garant varie. **Ainsi, au-delà de leur mode de désignation et de leur qualité, les garants remplissent différents rôles ou missions :**

– un rôle d'observateur ou de greffier

Dans une posture très distanciée, le garant observe le processus de concertation, enregistre les remarques des parties prenantes sur le dispositif et/ou le projet. Il témoigne du déroulement du processus de concertation mais ne se positionne pas sur le projet en tant que tel.

– un rôle de facilitateur ou d'interface

Dans une posture intermédiaire, le garant transmet la parole du maître d'ouvrage et des parties prenantes et peut participer à l'animation des débats ;

– un rôle actif

Dans une posture plus engagée, le garant peut être force de proposition sur le dispositif de concertation et/ou sur le projet.

Ainsi certains porteurs de projet attribuent au garant un large rôle de proposition et d'élaboration de solution.

L'un conseille d'« *organiser une concertation prise en charge par un tiers de type associatif ayant pour but de mettre en œuvre une dynamique de projet* », un autre estime que le garant « *permet de construire des pistes de compromis pour continuer le dialogue, éviter le blocage, éloigner les interventions extérieures au débat et surtout éloigner toute tentation du « moratoire* ». ■