

**Garantir la concertation**

**Atelier 1**

**Associations et citoyens**

*Bordeaux, 9 juillet 2013*

## Sommaire

Présentation .....	3
Discours d'ouverture .....	4
Synthèse des échanges.....	7
En guise de conclusion, le regard des témoins .....	14
De quelles concertations parle-t-on ? .....	16
Les participants.....	19

# 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'associations<sup>1</sup>, 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.

**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.

---

<sup>1</sup> 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 et Marion LASFARGUES (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).

# Discours d'ouverture

## **Winston Brugmans, membre du C2D, vice-président chargé de la participation**

Merci d'être présents pour cet atelier de travail construit en partenariat entre le Conseil de développement durable de l'agglomération bordelaise (le C2D), l'Institut de la Concertation, et plus particulièrement l'ensemble des personnes mobilisées dans le groupe de travail sur les garants.

Le sujet du jour porte sur le fait de savoir comment les publics qui participent à des concertations avec garant conçoivent le rôle, les missions, les qualités du garant. Laurence de Carlo, coordinatrice de ce groupe de travail avec Pierre-Yves Guihéneuf, vous en dira plus dans quelques minutes sur le sens de cette démarche.

Du côté de l'histoire, le C2D a été saisi par La Cub afin d'écrire une charte de la participation de La Cub, selon le principe qui consiste à penser que ce sont les citoyens qui sont les mieux à même de définir la manière dont il faut associer la population à la construction des projets. Dans l'architecture de cette charte, par rapport à notre sujet, il faut retenir un élément : nous avons souhaité que la charte ne soit pas une fin mais un commencement.

Nous avons donc acté la création d'un groupe de suivi tripartite réunissant élus, services et membres du C2D. Et déjà, nous avons obtenu que la présidence de ce groupe soit assurée par le C2D. C'est à partir de là, qu'au-delà de la légitimité citoyenne de principe à contribuer aux orientations de la concertation, le C2D s'est forgé une légitimité par le travail qui, probablement, a conduit à cette mission nouvelle de garant. Nous avons aussi la conviction que cette évolution vers le rôle de garant a été nourrie de notre manière de travailler.

À ce titre, le travail que nous avons appelé « A Haute Voix » a très certainement compté. En quelques mots, la Communauté urbaine s'est lancée dans un exercice pour définir son projet métropolitain de manière prospective. Elle a demandé au Conseil de développement de lui donner sa vision de ce que devrait être l'agglomération en 2030. Nous avons choisi de recueillir la parole de ceux qui n'ont pas l'habitude d'être interpellés. Cette idée de l'accueil de toutes les voix a surtout forgé une petite musique du côté du C2D sur la manière que nous avons de concevoir notre rôle ; toujours sur nos deux pieds, l'un du côté de l'institution, mais l'autre du côté de la population. Si nous sommes garants, nous sommes un tiers-garant.

Et cela m'amène du côté des principes. Le C2D est donc un garant, mais un garant singulier puisque c'est une instance et non une personne qui assure cette fonction. Une instance avec toute sa diversité, et cela compte. Car si le Conseil de développement regroupe ce qu'il est commode d'appeler la société civile, et donc les corps intermédiaires (associations, entreprises...), nous avons eu le souci, en même temps que nous acceptons cette fonction nouvelle de garant, de procéder à une ouverture du mode de recrutement avec un appel à volontariat et au tirage au sort strict (c'est-à-dire sans filtre préalable). Sommes-nous représentatifs ? Non, même si nous sommes paritaires et égalitaires en termes de génération. Nous sommes en tout cas suffisamment divers pour penser que

nous sommes légitimes à exercer cette fonction de tiers-garant citoyen. Et parce que nous concevons cette fonction ainsi, nous avons souhaité, en plus des sollicitations de La Cub en tant que garant sur des exercices précis, de considérer que notre rôle de garant consistait aussi non seulement à faire remonter les paroles des citoyens mais aussi à nous interroger sur les publics absents.

C'est ainsi que nous avons conçu les Assises de la participation dès l'origine. C'est un espace de discussion et de travail qui regroupe les acteurs institutionnels (La Cub, les communes, le Conseil Général, les établissements publics,...) mais aussi associatifs. Et nous avons souhaité les ouvrir très largement. Lors de la première édition en 2012, notre sujet tournait autour des publics absents. Neuf ateliers d'échanges ont été organisés ; et la question des tiers, médiateurs, facilitateurs, garants a traversé tous les ateliers.

C'est donc ce sujet que nous mettons au cœur de cette deuxième édition des Assises. Nous avons le plaisir de voir que cette préoccupation rejoint le travail de l'Institut de la Concertation. Vous l'aurez compris, nous avons particulièrement plaisir à accueillir un atelier qui commence par s'interroger sur la manière dont les publics conçoivent ce rôle de garant. C'était pour nous primordial et évident. Cela signifie-t-il qu'il apportera tout et que nous pourrions nous en tenir à cela ? Non. Nous postulons le pluralisme et la possibilité d'entendre tous les points de vue, voire d'aller les chercher. Nous en attendons des pistes pour nourrir notre propre rôle, rôle nouveau qui nous questionne.

Bons travaux.

**Laurence de Carlo, professeure à l'ESSEC, garante et membre du Comité Environnement de la Fondation de France, au nom du Comité de pilotage du projet "Garantir la concertation".**

Le projet de recherche sur les garants et la garantie de la concertation dont l'atelier d'aujourd'hui fait partie est né d'une initiative de l'ESSEC, de la Fondation de France et de l'Institut de la Concertation.

Le Comité de Pilotage du projet est composé de différents acteurs: Le Commissariat au Développement Durable du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie ; l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME) ; les Communautés Urbaines de Bordeaux et du Grand Lyon ; l'Institut de la Concertation ; la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) ; l'Association Décider Ensemble ; l'ESSEC ; la Fondation de France ; le Groupement d'Intérêt Scientifique Participation du Public, Décision, Démocratie Participative ; Réseau Ferré de France (RFF) ; Réseau de Transport d'Électricité (RTE) ; le Syndicat des Transports d'Île-de-France (STIF), et l'antenne française de l'Association Internationale pour la Participation du Public.

Les objectifs de ce projet sont triples :

un recueil de bonnes pratiques pour les acteurs de terrain français afin que les rôles respectifs des organismes de nomination des garants et des garants eux-mêmes soient mieux définis, appropriés par ces acteurs et mieux compris par ceux qui travaillent avec eux.

un ensemble de recommandations opérationnelles pour le législateur afin de lui fournir une aide à la décision pour que la fonction de garantie des concertations et en particulier la mission des garants soient mieux définies dans la loi.

Des articles ou ouvrages de recherche proposant des questionnements et éclairages conceptuels du rôle de garant en lien avec les expériences et analyses menées dans d'autres pays.

Le projet va se dérouler en plusieurs temps.

Dans un premier temps : trois ateliers de travail animés par les membres du Comité de Pilotage de la manifestation, soit l'atelier d'aujourd'hui regroupant des citoyens ayant participé à des concertations, puis un atelier composé de maîtres d'ouvrage et un atelier composé de garants : il s'agit de permettre aux différents acteurs concernés par le rôle de garants en France d'échanger sur ce thème dans le cadre de groupes de travail avec le double objectif de définir ensemble un certain nombre de questions (problématisation collective) auxquelles des réponses devront être apportées et de proposer des bonnes pratiques à valider dans les phases suivantes de la manifestation.

Dans un second temps: réunir dans un séminaire des chercheurs de plusieurs pays qui présenteront des communications sur la base d'un cahier des charges issu de la phase 1. Les chercheurs internationaux et les acteurs, citoyens, maîtres d'ouvrage et garants, disposeront également, lors de ce colloque, de moments d'échanges sous forme de groupes de travail ou de tables rondes.

Dans un troisième temps: dans un format à définir, produire des recommandations afin de finaliser les propositions de bonnes pratiques et les réponses aux questions émises lors de la phase 1 et des échanges de la phase 2

## Synthèse des échanges

Lors de cette journée, les participants ont travaillé en petits groupes autour de questions proposées par les animateurs membres du Comité de pilotage. La synthèse des échanges est présentée ci-après.

### **Au regard de votre expérience de concertation avec un tiers garant, que serait, selon vous, un bon garant de la concertation ?**

Malgré la difficulté de la question, sont apparus au cours du débat des points de consensus, évoqués par tous les groupes ; certains points, s'ils n'ont pas été évoqués par tous les groupes, ont fait consensus parmi ceux qui les ont abordé. Enfin, des dissensus sont apparus concernant le rôle ou la posture du garant.

En premier lieu, à la question de savoir « un bon garant de quoi ? », il apparaît qu'un bon garant est un garant du processus de concertation. Les participants ont évoqué spontanément et rapidement l'indépendance, la neutralité et l'impartialité du garant comme étant fondamentales, sans néanmoins expliquer ce qu'ils entendaient par ces termes. En ce qui concerne les qualités du garant, tout le monde semble s'accorder à dire qu'il n'est pas un animateur, sauf quand c'est un professionnel de l'animation ; mais même dans ce cas, a été plutôt évoquée la possibilité d'un duo garant / animateur. D'autre part, si le garant n'est pas un expert technique, il doit pouvoir s'associer les services d'un expert. Sa principale qualité est l'écoute, il doit favoriser la prise de parole de tous les participants et notamment des « faibles ». Il doit également avoir du recul, pour avoir un esprit critique sur le dossier, mais aussi l'autorité nécessaire pour s'imposer. Cela peut être une autorité déléguée ou développée naturellement : finalement, un bon garant c'est un garant dont on ne se demande pas s'il est bon ou pas. Quant à ses missions pendant la concertation, les participants se sont rejoints sur le fait que le garant est le rapporteur, le synthétiseur, qu'il doit avoir la possibilité de recadrer pendant les réunions.

Certaines questions ont été évoquées seulement par certains groupes, sans faire véritablement débat. Notamment la possibilité de l'intervention de plusieurs garants, ou la conviction que, pour que le garant ait la possibilité de garantir, il faut qu'il soit partie-prenante de la définition du processus en amont, qu'il participe à la définition de la démarche, des règles du jeu. Le garant serait un appui pour le maître d'ouvrage pour s'ouvrir à la discussion, mais aussi pour les associations. Il a également un rôle dans la qualité pédagogique des documents diffusés. Certains ont aussi évoqué la question de savoir si le garant doit être ou non un spécialiste de la concertation, et le cas échéant s'il doit s'allier les services d'un professionnel.

Enfin, certains points ont fait dissensus au sein des groupes. La possibilité que les garants rencontrent les acteurs avant le processus de concertation a fait débat, tout comme le caractère discret ou non du garant et sa visibilité, son autorité. De la même façon, s'est posée la question de

savoir si le garant doit contribuer à faire avancer la décision, ou s'intéresser seulement au processus, s'il est un arbitre du dialogue ou un arbitre du contenu.

Finalement, le type de question très ouverte a permis l'émergence de questions et de propositions diverses, ce qui a mis en lumière l'absence de consensus et l'hétérogénéité des attentes de chacun concernant le rôle et les missions du garant. Il est apparu en tout état de cause que le garant n'est apprécié que si le cadre de la concertation convient aux participants, c'est-à-dire que c'est le (bon) cadre de la concertation qui détermine avant tout l'appréciation de la qualité du garant.

### **Tout au long de la démarche de concertation, concrètement, comment est intervenu le garant ?**

Si les participants aux ateliers ont la conviction que le garant est censé être un sage, au-dessus de la mêlée, il apparaît que la pratique correspond peu à cette figure idéale. L'hétérogénéité des expériences mobilisées empêche de dessiner clairement un schéma global d'intervention du garant, applicable partout et tout le temps. Chaque situation est particulière, et chaque garant se positionne spécifiquement, s'adaptant au contexte dans lequel il évolue. Se sont dégagés des ateliers trois axes d'analyse de l'intervention du garant : sa place, son rôle et sa légitimité.

Un premier axe d'analyse est celui de la place du garant dans le processus de concertation. Les témoignages sont divers : dans certains cas, les participants disent ne pas l'avoir identifié ; souvent le garant est identifié sans pour autant que son rôle ne soit explicité ou visible ; il arrive également que le garant soit directement en lien avec les participants et se rende disponible pour eux hors des temps de débat. Son degré de visibilité apparaît directement en lien avec la prégnance de son rôle.

Le rôle du garant constitue un deuxième axe d'analyse ; le garant oscille entre l'observateur, l'animateur, le régulateur, l'arbitre... Certains garants restent en retrait et se contentent de rédiger des rapports sur la manière dont s'organisent les débats (sans prendre position sur le fond). Cette posture génère certaines frustrations pour les participants, qui regrettent alors souvent que le garant n'ait pas assuré la répartition de la parole entre les participants (problème de monopolisation de la parole par certains) ou ait manqué de fermeté pour inciter à ce que l'ensemble des acteurs nécessaires à la conduite du débat du côté de la maîtrise d'ouvrage soit présent. D'autres garants jouent au contraire un rôle effectif au sein du processus, de manière formelle (choisir les experts qui seront auditionnés dans le cadre d'une conférence citoyenne, rappeler les règles du débat en début de réunion) ou en tirant partie de son poids vis-à-vis de la maîtrise d'ouvrage. En effet, le garant peut intervenir en tant qu'arbitre dans le processus, en demandant la diffusion de documents nécessaires à la bonne information des participants, en s'assurant que le maître d'ouvrage apporte des réponses à leurs interrogations, ou encore en soutenant certaines demandes des participants (contre-expertises,...). Le garant peut également intervenir dans la conduite des débats, en répartissant la parole entre les différents participants (associatifs et citoyens), voire en régulant le débat de manière à « canaliser la conflictualité », en clarifiant le contenu des propositions si besoin, de manière à s'assurer de la bonne compréhension de tous... Il peut également effectuer des préconisations visant à l'amélioration du processus par le biais des rapports d'étape, ou s'associer des personnalités qualifiées qui permettent de faire évoluer le fond du débat. Souvent son action relève de la boîte noire, il est parfois à l'origine de changements dans le processus de concertation, d'apports de nouveaux documents, sans que l'on sache comment il s'y prend.



Enfin, le dernier axe abordé par les participants est celui de la légitimité du garant. Il est important de savoir qui il est, d'où il vient, quelle est son expertise. Ses actes doivent être conformes à son rôle.

Différentes propositions ont été formulées en vue d'apporter une plus grande légitimité au garant et de mieux asseoir son rôle vis-à-vis des participants. Il semble important de le désigner de manière formelle et d'explicitier clairement son rôle en prémisses des débats, de préciser son profil et ses compétences ; a été évoquée la possibilité de le désigner collégalement entre parties prenantes, voire de mobiliser plusieurs garants de manière à contrebalancer leurs faiblesses individuelles.

**Dans votre souvenir, comment a été nommé le garant de la concertation à laquelle vous avez participé ?**

Il est apparu dans cet atelier que les attentes relatives à la désignation du garant ne sont pas les mêmes selon les publics ; ceux qui vivent leur première expérience de concertation (en particulier les citoyens tirés au sort dans des dispositifs de type « mini-publics ») découvrent tout le processus de concertation, dont le garant, qui est un des éléments du cadre posé. En revanche, ceux qui ont une expérience préalable, (a fortiori pour les représentants associatifs rompus à l'exercice) sont plus exigeants sur le processus de désignation du garant, voire ils exigent d'être associés au choix du garant, comme condition du dialogue. Ce constat souligne la dynamique d'apprentissage démocratique, composante fondamentale des processus de concertation, qui engendre une différence d'appréhension du rôle du garant, qui permet d'appréhender les relations de causalité provoquées notamment par un élément tel que le choix du mode de désignation du garant. Quoi qu'il en soit, les participants se sont accordés sur le fait que les règles du jeu de la concertation, à savoir le cadre du processus démocratique, sont plus importantes que la seule question du garant (qui n'en est qu'une brique). En effet, dans le cas d'un mauvais cadre de concertation assorti d'un bon garant (légitimé par les participants), le garant ne sert à rien, sauf s'il démissionne et permet de ce fait de mettre à nu le non-respect des règles du jeu. À l'opposé, si on est face à un bon cadre de concertation mais dans lequel le garant n'acquiert pas sa légitimité, le maître d'ouvrage assure lui-même la qualité du processus de concertation.

La nomination du garant par la Commission nationale du débat public, le maître d'ouvrage ou la collectivité introduit une autre distinction ; le garant bénéficie dans le premier cas d'un transfert de légitimité, alors que va peser sur lui un soupçon de partialité ou d'acointances politiques plus fréquents dans les autres cas.

Quelques propositions ont émergé de l'atelier de travail consacré à la désignation du garant ; parmi elles la nomination d'une équipe de garants plutôt que d'une seule personne, ce qui permet une légitimité plurielle, un croisement de points de vue, et la diversification des profils. On évite ainsi l'écueil que représente le mythe de la personne providentielle. Également, a été évoquée la possibilité d'un processus de désignation partagé avec les participants, mais sur la base d'auditions de garants, plutôt que d'une liste de noms inconnus assortis de leur curriculum vitae. S'est alors posée la question de savoir comment armer les participants pour faire le bon choix. La composante humaine du rôle de garant justifie la mise en place d'auditions pour le choisir ; la compétence de celui-ci ne doit pas être le seul critère. Les participants doivent rencontrer les candidats pour produire un choix éclairé. Certains participants ont proposé une équipe de garants dont l'un serait tiré au sort au sein des citoyens. D'autres ont alors soulevé la question de savoir si ce rôle pourrait être assuré ou non par tout un chacun, si être garant serait un métier comme un autre. Dans le cadre

d'une équipe de garants, a été imaginée la combinaison entre une personne « expérimentée », un universitaire et un citoyen tiré au sort. Cette question de la professionnalisation du garant a également posé celle de la rémunération de celui-ci.

### **Quelles qualités, quelles compétences a eu votre garant au bénéfice de la concertation ?**

La nomination d'un garant des processus de participation pose la question des critères de choix, des qualités, compétences attendues chez celui-ci. Les discussions des participants autour de cette question révèlent un niveau élevé d'exigence vis-à-vis du garant. Différents types de compétences ont été évoqués, des compétences techniques aux qualités humaines et à la disponibilité.

En matière de connaissances techniques, un relatif consensus a émergé. Sur les connaissances propres au domaine du projet sur lequel il est saisi, le garant n'a pas besoin d'être un expert technique, même s'il doit tout de même avoir une culture suffisante pour comprendre les questions des gens qui eux connaissent bien le dossier. Il doit également savoir comment les projets et le territoire fonctionnent ; ici, la fenêtre de tir est mince, puisque qu'il ne faut pas non plus qu'il appartienne au microcosme du territoire. D'autre part, en ce qui concerne les compétences en matière de participation, les participants se sont mis d'accord sur le fait que le garant doit être un expert des questions de concertation, afin d'éviter les pièges. Il doit savoir négocier, et se déployer sur plusieurs scènes, et ces différentes scènes nécessitent des compétences différentes. Enfin, il doit avoir des capacités de synthèse, reformulation, ce qui implique de savoir prendre de la distance avec les débats.

En dehors des connaissances que l'on pourrait qualifier de « techniques », les participants ont insisté sur les qualités « personnelles » du garant (ont été évoquée l'autorité morale, le courage, la fermeté, l'écoute, le sens de l'équité, l'ouverture d'esprit, la disponibilité...). Si les participants sont d'accord sur le caractère neutre et indépendant du garant, les avis divergent sur la manière dont on peut garantir ces qualités. De même, la posture du garant dans les débats n'est pas consensuelle chez les participants, puisque certains citent la discrétion du garant comme une qualité, d'autres comme un défaut. La question de savoir si le garant doit jouer le rôle d'animateur ou non n'étant pas tranchée entre les participants, cela entraîne des avis différents quant aux qualités associées à l'animation de débat. Tous se mettent d'accord cependant sur un socle commun : la capacité à intervenir pour « recadrer » une discussion et rappeler les règles.

Cet atelier a mis en lumière la vision d'un garant, parfait, idéal, qui serait finalement un « mouton à cinq pattes ». C'est pourquoi a émergé la proposition de la mise en place d'un collège de professionnels, mais pas seulement, qui puissent agir en tant que démineurs.

### **Dans l'exercice de concertation auquel vous avez pris part, qu'a apporté la présence d'un garant ?**

La réponse à cette question a permis de dégager deux catégories d'effets qu'a pu avoir la présence d'un garant dans les exercices de concertation vécus par les participants.

D'une part, le garant a pu intervenir sur le processus lui-même. Dans les débats, il aide à l'expression de tous, en favorisant notamment l'équilibre dans la prise de parole. Également, il peut permettre la

modération des opinions, et recadre les débats lorsque ceux-ci s'enlisent ou s'éloignent trop du sujet principal. Au-delà des débats, il s'assure de la traduction fidèle des propos des citoyens ; il est celui qui prend le temps de l'analyse, avec le recul nécessaire. Le garant peut également se charger d'assurer la continuité temporelle, d'être la mémoire de la concertation : quand les acteurs changent, c'est une sorte de fil rouge, il est le référent, le "coach concertation".

D'autre part, les participants ont insisté sur le rôle du garant dans les jeux d'acteur entre les différents acteurs impliqués dans le processus de concertation. En effet, il peut par sa posture neutre, "au-dessus de la mêlée", empêcher les dérives comportementales des maîtres d'ouvrage, les obliger à respecter le processus et les règles prédéfinies. Il peut aussi permettre de fluidifier les contacts entre les différents acteurs, en jouant le rôle de tampon pour amortir les chocs entre le maître d'ouvrage qui, parfois n'a pas l'habitude des concertations, et les citoyens et associations. En effet, les participants ont souligné le fait que la présence d'un garant a fait émerger un climat de mise en confiance, de bienveillance, ceux-ci se sentant libres de toute manipulation.

Finalement, les effets de la présence d'un garant évoqués par les participants sont plutôt positifs, à la fois pour les citoyens, les associations et les maîtres d'ouvrage. Il est un facteur de bonne entente entre tous, et donc d'efficacité du dispositif de concertation.

### **Aurait-on pu se passer d'un garant ?**

La réponse à la question de cet atelier a été une réponse en deux temps.

Elle a souvent spontanément été "Oui on peut se passer du garant". En effet, pour certains des participants, il n'a pas de réelle plus-value sur la concertation ; la question s'est même posée de fusionner les figures de l'animateur et du garant. Mais dès lors, émergent les questions du lien entre le maître d'ouvrage et l'animateur / garant. Si pour certains le garant ne serait pas un réel apport pour le processus de concertation, il est en revanche un levier pour les participants afin d'obtenir notamment des contre-expertises ou études complémentaires. Il peut également être un levier pour faire pression sur le maître d'ouvrage. Dans un deuxième temps, notamment à l'occasion de l'évocation par une des participantes de son expérience personnelle dans laquelle le garant a démissionné de ses fonctions, certains participants reviennent sur leur premier point de vue et reconnaissent qu'en cas d'absence de garant, ou pire de démission, il est souvent regretté.

Finalement, même si le garant n'est qu'un des éléments des processus de concertation, en réalité les participants soulignent qu'on en revient toujours à sa personne, dès lors qu'on se questionne sur les dispositifs.

### **Dans votre souvenir, de quelle manière le garant a-t-il travaillé ?**

L'axe autour duquel les participants se sont focalisés est celui de l'existence ou non de règles qui encadrent l'activité du garant. Cette problématique met en lumière trois types de règles qui régissent la manière dont le garant travaille : les règles formelles ou juridiques, celles de savoir vivre, informelles, et les règles non dites, qui régissent la partie en dehors du champ de perception des publics.

En premier lieu, les participants se sont posé la question de l'existence de règles "juridiques", ou en tout cas formelles, qui régiraient l'activité du garant. A travers celles-ci, le garant disposerait, ou non, d'un certain pouvoir, d'une certaine autorité sur le processus. Et finalement, cette autorité est un indicateur de la sincérité de celui-ci ; en effet, si la présence du garant n'a pas de possibilité réelle d'intervention sur le processus, alors le dispositif apparaît biaisé. D'autre part, une fois que l'on s'accorde à dire que le garant doit pouvoir exercer une autorité sur le dispositif, il est nécessaire de se demander comment cette autorité est établie, et par qui. Les participants à l'atelier ont ainsi évoqué l'existence de chartes ; l'existence d'une charte nationale, si elle permettrait d'uniformiser les pratiques, risquerait de rigidifier le statut du garant. De plus, cette journée de travail le montre, les pratiques, les contextes, les dispositifs présentent une telle diversité qu'une charte nationale aurait de grandes chances d'être une énumération de grands principes, abstraits. À l'opposé, l'écriture de chartes contextuelles n'est pas une solution complètement satisfaisante, car on perd alors l'autorité conférée par un document national. Les mêmes problèmes se posent quant à la question du statut du garant, général ou contextuel. A cela s'ajoute le problème de la garantie de son indépendance, pas seulement financière, mais aussi morale. Les actes du garant doivent être en conformité avec sa posture.

Ces règles juridiques, si elles sont importantes, ne suffisent pas, et les participants ont également insisté sur l'importance des règles de savoir vivre. Le garant se doit de suivre certaines règles implicites ; d'une part, il est important pour les citoyens de pouvoir avoir accès aux coordonnées du garant, qu'il se présente, soit visible. De l'autre, une fois ses coordonnées données, il doit se rendre disponible aux réclamations des participants, être à l'écoute.

Enfin, il existe des règles que personne ne connaît vraiment, celles qui régissent l'action du garant invisible aux participants aux concertations. Quand un garant arrive à obtenir des contre-expertises, des études complémentaires, ce qu'il se passe en coulisse est inconnu. L'invisibilité de toute une partie de l'action du garant pose notamment un problème de sincérité : est-ce que le garant respecte les règles officielles ? Quels sont les marchandages qui ont cours dans ces lieux informels de discussion avec les maîtres d'ouvrage ?

Finalement, la figure du garant n'est pas très bien identifiée, notamment en raison du peu de règles formelles, des nombreuses règles informelles, et de l'ignorance des règles dans les coulisses de la concertation. Il y a une certaine tension entre ces différentes règles.

### **Pouvez-vous évaluer l'impact de l'intervention du garant ?**

Cette question est centrée sur l'impact de la présence du garant sur le projet en lui-même, et non sur le processus de concertation. Globalement, les participants se sont accordé sur le fait qu'avoir un impact sur le projet n'est pas le rôle initial du garant, mais que, via l'impact sur le processus, la présence du garant n'est jamais neutre sur l'aboutissement final du projet. Dès lors, l'impact sur le projet se fait à travers l'impact du garant sur les jeux d'acteur, le périmètre de la concertation et enfin la temporalité du processus.

Les participants ont beaucoup insisté sur le rôle de régulation des jeux d'acteur du garant, entre le maître d'ouvrage, les associations, les citoyens. En effet, le garant assure souvent une meilleure circulation de l'information et permet d'apaiser les conflits, même si les participants admettent que le conflit est nécessaire et pas forcément négatif. Les acteurs associatifs soulignent également l'impact de la présence du garant sur la légitimation de certains acteurs. Ainsi le garant en influant

sur le processus influe sur le projet final, puisqu'il légitime la place de certains acteurs au sein du processus de concertation, et donc leur prise en compte par le maître d'ouvrage.

Cet atelier a également mis en lumière le rôle du garant quant à la demande de contre-expertises ou d'études complémentaires ; en effet, lorsque certains points lui semblent mal éclairés, ou à la demande de certains participants, le garant peut demander au maître d'ouvrage de compléter l'information ou peut demander une étude venant d'une source différente. Ainsi il contribue à redéfinir le périmètre de la concertation, et même potentiellement à l'élargir au-delà des frontières définies par le maître d'ouvrage. Cette redéfinition, cet élargissement peut être physique, géographique, en incluant de nouveaux territoires ou populations, ou matériel, c'est-à-dire qu'il peut concerner de nouvelles dimensions au projet, pas prises en compte au départ par le maître d'ouvrage.

Enfin, il a été souligné que le garant peut permettre de maintenir le projet dans un planning. En effet, les participants ont mentionné les débats en concertation qui parfois durent des heures ou s'éloignent du sujet débattu ; le rôle du garant peut être alors d'intervenir directement dans les débats, afin d'obliger les acteurs à prendre une décision, ou de recadrer les discussions. Ainsi, en agissant sur le processus de concertation, le garant peut faire tenir le processus de concertation dans le calendrier serré qu'est souvent celui du projet.

Finalement, à travers l'influence du garant sur le processus on voit bien comment sa présence peut également avoir un impact sur le projet en lui-même, son périmètre, les acteurs concernés ou sa temporalité. Au-delà de ces observations, les participants se sont accordés à dire que l'impact du garant sur le projet dépend finalement beaucoup du contexte dans lequel se déroule le processus de concertation et celui du projet, du type de projet, de la marge de manœuvre qu'ont les participants à la concertation, de la temporalité dans laquelle a lieu le processus de concertation par rapport à celle du projet.

## En guise de conclusion, le regard des témoins

Fabien Reix, du C2D et Laurence Monnoyer-Smith, observateurs attentifs de l'atelier, portent un regard sur le déroulement de l'ensemble de la journée.

### **Fabien REIX, membre du Comité de Développement Durable de la Communauté urbaine de Bordeaux**

Plusieurs constats ont pu être fait à l'issue de cette journée de travail autour de la question du rôle et de la figure du garant. D'une part, il existe une grande variété des expériences des participants, certains étant néophytes, d'autres ayant vécu plusieurs dispositifs de concertation. Cela a pour conséquence une grande diversité des attentes vis-à-vis du garant selon le niveau d'expérience des participants. Également, il y a une grande variété de projets (petit, étendu, court, long, réglementaire ou non) ce qui implique des contextes différenciés dans lesquels le garant agit. Les pratiques des garants eux-mêmes sont très variées ; ils ont souvent différentes conceptions de leur rôle, à la fois selon les projets mais également selon l'autodéfinition qu'ils font de leur rôle. Enfin, il y a une grande diversité dans les qualités attendues chez un garant qui révèle une vision idéale voire idéaliste du garant, qui s'apparente à un surhomme ou une surfemme.

De ces différents constats on peut dresser un constat plus global de l'hétérogénéité des perceptions concernant la figure du garant et ses fonctions ; cela pose un problème d'absence de définitions partagées de la garantie, qui reste un principe séduisant auquel tout le monde semble attaché mais dont la mise en application et les limites semblent floues. Si cela permet une large marge de manœuvre pour le garant qui peut s'adapter de façon très flexible, cela pose le problème de l'absence d'un cadre auquel se référer, duquel les acteurs pourraient se réclamer.

Dès lors, la construction d'un référentiel commun, sur le même modèle que celui élaboré par la CNDP dans ses cahiers méthodologiques (le garant est / n'est pas) n'induit pas forcément une application uniforme de la fonction de garant mais permettrait de donner un cadre duquel localement on pourrait s'affranchir selon le contexte, le type de projet,... Dans le cas où il y aurait une mise en application de la fonction de garant différente, il suffirait de le présenter clairement, avec les autres règles du jeu du dispositif de concertation.

Cette proposition rentre dans l'autre objectif plus global de solenniser, de publiciser le ou les garants et leur(s) rôle(s) en début de processus (visibilité, disponibilité). Ceci pose la question de la personnification du garant ; celui-ci ne doit pas forcément être incarné par un seul individu, mais peut éventuellement être une pluralité d'individus, voire un collectif.

**Laurence Monnoyer-Smith, Commission nationale du débat public, membre du Comité de pilotage du projet « Garantir la concertation »**

Certains points n'ont pas ou très peu été abordés au cours de la journée, alors qu'ils semblent très liés aux questions traitées, et il nous semble important de rapidement les rappeler. Dans les expériences rapportées par les participants, la fonction du garant est limitée à celle d'un dispositif spécifique de concertation. On peut se demander s'il ne s'agit pas là d'une vision restrictive du rôle du garant. Sa mission doit-elle s'arrêter quand s'arrête la concertation ? Ou doit-il au contraire aller jusqu'à vérifier que la concertation serve à quelque chose, qu'elle ait des effets sur la suite du projet ? Doit-il garantir qu'elle se traduise dans la décision ? Dans le cas contraire, pourquoi une telle dépense d'énergie et de moyens pour la concertation, si celle-ci n'a pas d'impact ?

La place du formel et de l'informel dans le travail du garant. Le garant travaille parfois aussi dans l'ombre, il intervient en dehors des moments publics, on dit parfois qu'il a « débloqué certaines situations » sans que l'on sache bien comment il a fait. Il est sans doute nécessaire d'accepter cette part d'ombre dans le travail du garant, mais de se demander aussi jusqu'où ils peuvent s'autoriser à aller.

Au-delà des échanges qui ont eu lieu sur le statut du garant, il semble que c'est la question de sa légitimité qui se pose. Cette légitimité est généralement de trois ordres : institutionnelle ou déléguée (cas d'un garant nommé par une autorité jugée indépendante, comme la CNDP) ; délibérative ou collaborative (cas d'un garant choisi par les parties prenantes) ; technique (cas d'un garant nommé par la maîtrise d'ouvrage). Cette légitimité a priori ne préjuge pas de son efficacité, mais cela peut aider. La légitimité se construit également au fur et à mesure et donne finalement l'autorité. Faut-il formaliser ces aspects ? Autre point peu évoqué : la professionnalisation du garant, c'est-à-dire l'acquisition de compétences professionnelles. Au vu des qualités qui sont attendues de lui, faut-il envisager une formation ? Dans l'affirmative, qui la dispenserait et comment ? S'il y a professionnalisation, est-ce la fin du bénévolat ? Est-ce que cela pourrait entacher son indépendance ?

Peu de curiosité également envers le coût que représente le garant pour le maître d'ouvrage, ses conditions de travail et les conditions de sa disponibilité. Faut-il envisager un périmètre de son intervention en fonction de la taille du projet ou de l'importance des enjeux ?

L'indépendance varie aussi en fonction des conditions matérielles qui influent sur la motivation.

Il n'y a pas eu de réflexion non plus sur le rapport coût/bénéfice de son action.

Qui va garantir le garant ? On a beaucoup parlé des défaillances et des frustrations du garant. Et après ? Quels recours ? Que se passe-t-il si le maître d'ouvrage (ou une autre partie prenante) n'est pas satisfait du garant ? Peut-on saisir la CNDP, le maître d'ouvrage, les parties prenantes ? Il faut envisager non plus le seul garant mais la fonction de garantie, qui intègre des mesures prévues à l'avance pour faire face à d'éventuels recours.

## De quelles concertations parle-t-on ?

Les participants à l'atelier ont participé à plusieurs concertations qu'ils ont pu évoquer lors de leurs échanges.

- Jury citoyen de la concertation sur la vidéo-protection de Blanquefort : 14 citoyens tirés au sort et 6 représentants d'acteurs locaux se sont réunis de septembre à novembre 2012 ; le cabinet animateur du jury était garant du bon déroulement des travaux et du respect du programme de travail préalablement défini.
- Concertation CUB sur le Mode de gestion des transports publics (Membres du C2D, citoyens) : 3 jurys (citoyen, associatif, élu), dispositif qui s'est déroulé du 11 février au 30 mars 2012 sous l'égide de trois garants nommés par le Conseil de développement durable de la Cub.
- C2D de la Cub : assemblée de 200 citoyens, espace de débat, de réflexion, de dialogue et de concertation sur les stratégies et projets territoriaux, et plus généralement sur les enjeux économiques, sociaux et environnementaux du développement de l'agglomération. S'est vu confier le rôle de garant de la participation par la Cub.
- Concertation CUB sur le franchissement Jean-Jacques Bosc (Association Bains- Douches, Autocool, citoyens) : du 9 février 2009 au 20 janvier 2011, dispositif accompagné par deux garants et un comité permanent de la concertation.
- Concertation Bègles quartiers apaisés : réflexion sur la ville apaisée, avec un comité de concertation composé d'une vingtaine de membres, un forum citoyen et des ateliers publics ouverts à tous, concertation organisée entre mai et octobre 2013.
- Concertation CUB Eau & Assainissement : consultation ayant eu lieu de septembre à décembre 2010, avec appel à contributions, enquête, registre de participation, forum ouvert afin de rédiger un livre blanc. Garantie par trois garants.
- Projet d'aménagement des Bassins à Flots co-organisé par la Cub et la Ville de Bordeaux (membre du C2D) : concertation qui s'est tenue du 19 juin 2009 jusqu'au 8 juin 2012, avec des registres et un dossier, des réunions publiques.
- Concertation sur la création de la ZAC Bastide 2 (association Cap Bastide) du 30 mars 2007 au 15 mai 2009, dispositif de co-opération urbaine avec trois visites de terrains, deux soirées de réunions de groupes de travail, deux rencontres de synthèse, cinq publications aux divers stade du projet, deux sites internet, deux réunions spécifiques.
- La FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers des transports), AUT, AUTRA a participé à de nombreuses concertations. Association de consommateurs agréée, la FNAUT conseille et défend les usagers de tous les modes de transport et les représente auprès des pouvoirs publics et des entreprises de transport.
- Débat public LGV Montpellier Perpignan (Association TGV Développement Languedoc Roussillon, citoyen) : de mars à juillet 2009, débat public organisé par la CNDP sous l'égide d'un garant, selon



des principes établis par une Charte. Mise en place de réunions publiques, d'outils d'information et de consultation, d'Ateliers (réunissant techniciens et experts), de réunions bilatérales, de commissions consultatives composées d'un représentant de l'État, d'élus de collectivités locales et de représentants des organismes publics des territoires concernés.

- Débat public sur la reconstruction de la ligne de grand transport d'électricité entre Charleville-Mézières et Reims : concertation recommandée par la CNDP qui a nommé un garant. Mise en place de réunions publiques sur l'année 2011.
- Concertation Clichy – Batignolles / Paris Nord-Est lancée en avril 2009, avec des ateliers citoyens, des groupes projets destinés aux représentants de la société civile, une maison du projet, une assemblée plénière de concertation, des journées « Portes ouvertes » afin que les habitants puissent rencontrer les acteurs du projet, des ateliers participatifs mis en place par le Conseil d'Architecture d'Urbanisme et de l'Environnement de Paris, des « ateliers ville » pour les publics scolaires et associatifs et un garant.
- Débat public sur le port méthanier du Verdon (Collectif 2 rives, « Une pointe pour tous ») : un débat public lancé par la CNDP s'est déroulé du 1<sup>er</sup> septembre au 14 décembre 2007, avec organisation de réunions publiques, lancement de pétitions, site internet dédié.
- Concertation sur l'aménagement de Paris-Rive-Gauche, en cours (ADA13 - Association pour le Développement et l'Aménagement du 13ème arrondissement de Paris ; association TAM-TAM) : mise en place en 1996 d'un comité permanent de concertation s'appuyant sur la Charte de la concertation de Corinne Lepage, de rencontres ponctuelles (ateliers, séminaires), d'un conseil de suivi composé d'un garant et de personnalités qualifiées qui établissent un bilan de suivi.
- Débat public sur le centre de traitement des déchets ménagers d'Ivry – Paris XIII (Association TAM-TAM, ADA13) : du 4 septembre au 22 décembre 2009 s'est tenu un débat public décidé par la CNDP avec des réunions publiques, des réunions organisées par d'autres institutions, des visites de sites. Ce débat a été suivi de la création d'un comité permanent de concertation et de la mise en place d'une concertation sous l'égide d'un garant.
- Débat public sur la LGV Poitiers – Orléans – Clermont-Ferrand – Lyon (association STOP – LGV – POCL) : mis en place par la CNDP, la concertation s'est déroulée au moyen d'ateliers techniques et citoyens, d'une commission consultative d'élus, d'un comité de pilotage, sous l'égide d'une garante.
- Concertation sur le projet de Très-Haute-Tension Cotentin – Maine de RTE (Collectif non à la Très-Haute-Tension) : débat public mis en place par la CNDP d'octobre 2005 à février 2006, suivi d'une concertation entre octobre 2006 et décembre 2007.
- Concertation sur la modernisation du stade Roland Garros (Collectif Auteuil les Princes) : débat non pas organisé par la CNDP, mais recommandé par elle. Placée sous l'égide d'un garant, la concertation s'est déroulée du 8 octobre au 23 novembre 2011, avec trois réunions publiques générales, trois réunions publiques thématiques, des auditions par le garant des acteurs le souhaitant, deux visites de terrain.
- Concertation sur le projet de réaménagement du quartier des Halles de Paris (association Accomplir) : dix ans de concertation (2002-2012), avec huit enquêtes publiques, cinq expositions publiques, 18 réunions publiques, 60 réunions de concertation (comité permanent de concertation, groupes de travail thématiques, comité de suivi de la charte chantier), le tout sous l'égide d'un garant.

- Concertation sur la gare nouvelle de Montpellier. Elle s'est étendue du 6 mai au 6 juin 2013, avec un « Forum Gare Nouvelle », des ateliers thématiques avec les acteurs économiques et les usagers, un atelier citoyen avec des participants tirés au sort pour répondre à la question « Que recommandez-vous pour que la Gare Nouvelle de Montpellier, en 2017, réponde aux besoins de tous ? », une enquête auprès des usagers de la gare de Montpellier Saint-Roch, un questionnaire spécifique pour les taxis et un concours de dessins de la future gare auprès des enfants. Le tout a été placé sous l'égide d'une garante.

# Les participants

## Participants : citoyens à titre individuel et membres d'associations

Louis-Jean ARTIS	Association TGV Développement Languedoc-Roussillon
Corinne AYATS	
Patrick BERTON	Association Tam-Tam
Éric BOISSEAU	
Stéphanie BOTTOLIER	
Yves BOUTRY	Association des usagers des transports
Christian BROUCARET	C2D, FNAUT Aquitaine
Alexis CARRÉ	
Pierre COLBOC	Plateforme des associations de Paris
Stéphane DENJEAN	Association Bains Douches
Alain DURAND-LASSERVE	Collectif des 2 rives « Une pointe pour tous »
Brigitte EINHORN	ADA13
Sarah EL MESSAOUDI	
Pierre GEORGES	C2D
Christian GIL	
Blandine GRANCHAMP	C2D
Nicolas GUENRO	Autocool
Pierre KALUZNY	STOP-LGV-POCL
Michel LABROUSSE	
Michel LALANNE	Comité de quartier du Prêche, Bègle
Dominique LESTYNEK	C2D
Mikael MILLAC	C2D
Daniel MOURANCHE	Association des usagers des Transports ; Vivre à Meudon
Georgette PEJOUX	C2D
Véronique POMMIER	
Agnès POPELIN	France Nature Environnement, Collectif Auteuil Les Princes
Gilles POURBAIX	Association Accomplir
Yann RENAUD	Association Paris Rive Gauche
Frédéric ROUX	
Denis SATABIN	
Jean-Claude SAVY	C2D
Fabienne VASSEL	Cap Bastide
Ghislain WILCZENTY	

## Equipe d'animation

Lucie ANIZON	Conseil de Développement Durable de la CUB
Brigitte BADINA	Grand Lyon. Direction de la Prospective et du Dialogue Public
Simon BART	Conseil de Développement Durable de la CUB
Marjorie BASTARD	Réseau de Transport d'Electricité. Département Concertation & Environnement
Olivier BERNARD	Communauté urbaine de Bordeaux. Direction du DD et de la participation
Christophe BEUROIS	Médiation & Environnement. Institut de la Concertation
Winston BRUGMANS	Conseil de Développement Durable de la CUB
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
Laure CURVALE	Communauté urbaine de Bordeaux.
Laurence DE CARLO	ESSEC. Comité environnement de la Fondation de France
Jean-Marc DZIEDZICKI	Réseau Ferré de France
Judith FERRANDO	Missions Publiques. Institut de la Concertation
Delphine FORTUNATO	Conseil de Développement Durable de la CUB
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
Sébastien JEULIN	Communauté urbaine de Bordeaux
Marianne LEFORT	Conseil de Développement Durable de la CUB
Laurence MONNOYER-SMITH	Commission nationale du débat public.
Damien MOUCHAGUE	Conseil de Développement Durable de la CUB
Sarah NASSIVET	Conseil de Développement Durable de la CUB
Jean-Marc PEREZ	Réseau de Transport d'Electricité
Luc PICOT	Décider Ensemble
Fabien REIX	Conseil de Développement Durable de la CUB
Arnaud ROBERT	Communauté urbaine de Bordeaux
Laurence ROSSET	Réseau Ferré de France