



Garantir un processus participatif

Animation : Pierre-Yves Guihéneuf et Aline Guérin (respectivement délégué général et administratrice de l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne, et par ailleurs garants de concertations.)

Genèse du concept

La multiplication des dispositifs de participation et de concertation s'est accompagnée d'une défiance envers les procédures visant à associer les citoyens à la décision publique. Cette défiance se nourrit de plusieurs types de critiques : arguments du coût de ces dispositifs, risque du consensus mou ou au contraire du conflit ouvert, décisions déjà prises, manipulation des participants, information tronquée, etc. Comment rétablir la confiance entre les acteurs ?

Un moyen de répondre à ces critiques est de nommer des personnes (que l'on a pu appeler grands témoins, scrutateurs ou encore tiers-garants), qui surveillent la qualité des processus et veillent au respect des règles de la concertation (information loyale et accessible, neutralité de l'animation, expression des différents points de vue, etc.). Dans le cadre d'un programme de travail collectif animé par l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne (ICPC), ces questions ont mobilisé entre 2013 et 2016 plusieurs organismes publics et privés ainsi que des garants et des citoyens. Elles ont fait l'objet de propositions dont une partie a été mise en œuvre à travers les ordonnances de 2016 sur le dialogue environnemental.



Définition

D'une manière générale, un garant est une personne (ou un groupe de personnes) chargée(s) d'assurer la sincérité et le bon déroulement d'une concertation. Extérieur aux parties prenantes, il a pour vocation de créer un climat de confiance entre elles afin de faciliter le déroulement du processus de concertation.

Les modalités de sa désignation, de sa rémunération et de son action, l'étendue de ses prérogatives, et le périmètre de son activité dépendent largement des contextes dans lesquels ils interviennent.

A partir de 2016, les ordonnances sur le dialogue environnemental ont donné lieu à la création d'un vivier de garants à la Commission Nationale du Débat Public (CNDP).¹

¹ La Commission nationale du débat public (CNDP), créée en 1995, est devenue une autorité administrative indépendante créée en 2002. Sa mission est d'informer les citoyens et de faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte, notamment dans les projets d'aménagement et les politiques publiques : « Vous donner la parole et la faire entendre ».

Les garants sont devenus courants dans les concertations dans les territoires, et les parties prenantes tendent aujourd'hui à réclamer qu'un tiers de confiance assure l'impartialité des échanges.

Echanges

Rôle et posture du garant

Que fait un garant ? Globalement, son rôle est de garantir dans un processus de concertation :

- la qualité, l'intelligibilité et la sincérité des informations diffusées ;
- les modalités de participation du public ;
- le contenu et la qualité des outils d'information et de communication ;
- les caractéristiques et la pertinence des outils d'expression du public ;
- la possibilité pour le public de poser des questions et d'obtenir des réponses appropriées de la part du maître d'ouvrage ;
- la possibilité d'exprimer des points de vue structurés sur le projet, et que ces points de vue soient pris en compte.

Au préalable, le garant s'entretient habituellement avec les parties prenantes. Tout au long du processus, il doit se mettre à disposition des participants, être visible et expliquer son rôle. Le garant doit s'assurer que les bons interlocuteurs sont présents, ce qui est souvent une source de déception des citoyens.



A l'issue de la concertation, le garant établit un bilan comportant une synthèse du déroulement de la concertation. Le bilan est rendu public sur le site de la CNDP et est joint au dossier d'enquête publique. Le maître d'ouvrage est responsable de la concertation et il n'est pas dans son intérêt que le processus de concertation qu'il a mis en place soit l'objet de critiques négatives dans le bilan du garant.

Que ne fait-il pas ? Dans son bilan, le garant ne donne pas l'avis sur le projet, a contrario du commissaire enquêteur qui se prononce sur la compatibilité du projet avec l'intérêt public.

Qui prépare la concertation ? Le garant donne-t-il des conseils en amont ? Le maître d'ouvrage est responsable de la préparation de la concertation (avec l'aide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage parfois). Il envoie son déroulé auparavant au garant qui, selon le projet et la temporalité, peut donner des conseils sur le processus de concertation en amont. Le maître d'ouvrage peut alors intégrer certaines propositions.

Témoignage d'un maître d'ouvrage : Grenoble Alpes Métropole a fait appel à des garants sur deux projets (PCAET et tri des déchets/incinérateur). Les garants étaient associés à toutes les réunions et ont rédigé des bilans d'étape qui ont parfois permis de réorienter la démarche en cours de route. Sur une des concertations, l'expertise du garant sur le sujet a pu parfois être contre-productive car les participants pouvaient mettre en doute sa neutralité.

Qui établit les règles à respecter pour le processus de concertation ? Le Code de l'environnement régit les concertations. Le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire a fait une charte de la participation qui donne un cadre global et des grands principes généraux. https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Charte_participation_public.pdf

Comment le garant les gère-t-il les éventuelles oppositions au projet? Le garant peut jouer un rôle de médiateur dans certains cas, mais uniquement sur les modalités de concertation, jamais sur le projet. L'intérêt du rôle de garant est de garantir les règles pour toutes les parties, maître d'ouvrage comme habitant.

Devenir garant

Dans quels cas et par qui un garant est-il nommé ? Dans deux de figure :

- 1) Par la CNDP :
 - Pour les projets, plans et programmes relevant de son champ de compétence et pour lesquels elle demande au maître d'ouvrage d'organiser une concertation préalable.
 - En cas de poursuite du projet après un débat public ou une concertation préalable, la CNDP désigne un garant chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique
 - A la demande d'un maître d'ouvrage ou suite à une décision du préfet ou de l'autorité compétente pour autoriser le projet.
- 2) Par le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable lorsque celui-ci est à l'initiative d'une concertation préalable pour tous projets, plans et programmes.

En tant que citoyen, peut-on interpeller la CNDP ou les garants ? La CNDP se réunit tous les mois pour définir ce qui est soumis au débat public. Les citoyens peuvent l'interpeller dans certains cas. Aujourd'hui avec la réforme du code de l'environnement, les maîtres d'ouvrage peuvent saisir la CNDP et des garants sans être obligés, mais s'ils ne le font pas ils peuvent dans certains cas être saisis par les citoyens.

Quels sont les critères de sélection ? Les garants sont nommés selon :

- un critère géographique : un équilibre est à trouver pour limiter les frais de transport tout en évitant les conflits d'intérêt potentiels ;
- l'expertise : beaucoup de sujets étant assez techniques, un juste équilibre est aussi à trouver entre expert et novice.

Comment la commission contrôle-t-elle la formation et l'éthique personnelle des garants ?

Depuis 2016, la CNDP a fait deux appels à candidature. Les candidats doivent présenter un dossier de candidature, examiné par un jury qui vérifie, grâce à un entretien, leur capacité à conserver une posture neutre. Une fois sélectionnés, la CNDP dispense aux garants une formation initiale avec un MOOC et trois jours de formation en présentiel. Des formations continues par région ou thématique ponctuent leur parcours.

Les garants doivent faire preuve de neutralité et sont tenus de signer une charte d'éthique et de déontologie au début de chaque mission



Qui paie le garant ? Et comment peut-il être neutre dès lors qu'il est payé par le maître d'ouvrage ?

Le maître d'ouvrage a la charge financière de la mise en œuvre de la concertation. Aujourd'hui c'est la CNDP qui indemnise le garant. Comme précisé plus haut, la posture de neutralité et l'impartialité est l'essence même de la fonction de garant.

Peut-on être garant à plein temps ? Le recours au garant n'est a priori pas suffisamment développé aujourd'hui pour que cette configuration se présente, puisqu'il y a plus de garants que de projets. De plus, le garant est indemnisé, cette fonction n'est donc pas un emploi mais une mission de collaboration au service public.

Utilité de la garantie

Quel impact du rapport de garant et du commissaire enquêteur ? Le bilan du garant n'a pas valeur de décision, mais il rend publique la manière dont s'est déroulée la concertation, ce qui constitue un moyen de créer un rapport de force. Dans le champ participatif il n'y a pas de coercition, il faut trouver un équilibre entre incitation et inscription dans la loi. Ce sont des avancées par petits pas.

La France est un des pays avec les plus de lois sur la participation mais en l'absence de contre-pouvoirs et de rapports de force, les changements seront inexistantes.

Peut-on dire que le signe qu'une concertation a été bien menée est que des modifications ont été apportées au projet initial ? Il est essentiel qu'il y ait des marges de manœuvre au projet, sinon il n'y a pas lieu d'organiser une concertation.



Pour aller plus loin

- Garantir l'éthique ? Faire évoluer les pratiques par le cadrage des dispositifs : chartes et garants de la participation, ICPC
https://i-cpc.org/wp-content/uploads/2018/02/communication_asterya.pdf
- Fiche pratique « Faire appel à un garant », Comédie
<http://www.comedie.org/fiche/faire-appel-a-un-garant/>
- Nos garants, CNDP
<https://www.debatpublic.fr/nos-garants-0>