



## Rapport d'enquête

Phase de pré-étude sur l'opportunité de mener  
une réflexion sur les garants

Juin 2012

## Sommaire

I.	Introduction : garantir la concertation.....	4
II.	Histoire récente des garants en France : entre expérimentation et cadrage juridique.....	5
	2.1 Une émergence du garant concomitante à l'élargissement du rôle joué par la CNDP.....	5
	Concertation recommandée .....	6
	Concertation volontaire à l'initiative du maître d'ouvrage, hors post débat .....	8
	Concertation post débat.....	9
	2.2 Les collectivités expérimentent.....	9
	2.3 Conclusions.....	11
III.	La question du rôle, de la mission, de la posture du garant .....	13
	3.1 Un rôle peu codifié .....	13
	Peu de définition du rôle, mission et posture .....	13
	Lettres de mandatement, lettres de mission peu explicites .....	13
	3.2 Quelques éléments posés par les textes et certains acteurs .....	13
	3.3 Variété des contextes .....	15
	Un rôle qui dépend du type de concertation .....	15
	Un rôle qui dépend de la dynamique de concertation sur le territoire .....	16
	Quelle formation/information du garant ? .....	16
	3.4 Variété des postures rencontrées dans la pratique et des rôles assignés .....	16
	Les deux postures extrêmes.....	16
	Disparité des points de vue et des pratiques sur les fonctions principale occupées par le garant .....	17
	3.5 Conclusion sur l'interaction avec les autres fonctions de la concertation :.....	20
IV.	Le garant : une personnalité recherchée.....	21
	4.1 Un profil complexe à trouver .....	21
	4.2 Les profils actuels .....	21
	4.3 La question du recrutement.....	23

Des idées pour palier à ce manque .....	23
Vers une professionnalisation ? .....	23
V. Comment le garant est intégré aux processus.....	24
5.1 Indépendance et nomination.....	24
5.2 Rémunération.....	25
5.3 Insertion du garant dans le processus, lien avec les autres acteurs autour de la concertation .	26
Une certaine autonomie, voire un isolement .....	26
Porter à connaissance les chartes et le rôle du garant .....	26
Présence au comité des décisionnaires, poids du garant dans le processus .....	27
5.4 Impact sur le processus .....	27
VI. Institutionnaliser ?.....	28
6.1 Le nécessaire équilibre entre institutionnalisation et flexibilité.....	28
6.2 Les enjeux de l'institutionnalisation.....	28
Formaliser le rôle du garant ? .....	28
Organiser un corps de garants ?.....	29
Institutionnaliser le garant ou/et le dispositif de garantie ?.....	29
Généraliser, voire imposer un garant ou/et un dispositif dans toutes les concertations ?.....	29
6.3 Le rôle de la CNDP .....	30
VII. Mener un travail de réflexion sur les garants .....	30
7.1 Synthèse des points à débattre.....	30
7.2 Qui pourrait participer .....	31
7.3 Propositions sur les modalités de la réflexion.....	32
Réunir largement les principaux acteurs partie prenante de la réflexion pour élaborer les modalités de la réflexion .....	32
Travail préparatoire au séminaire .....	32
Séminaire.....	33
Principaux ouvrages utilisés .....	33

## I. Introduction : garantir la concertation

Les dispositifs de concertation sont des objets relativement récents dans le paysage français des politiques publiques et la concertation est peu définie par la loi française, bien que posée comme souhaitable et quelquefois obligatoire dans divers champs de l'action publique. Dans le domaine de l'aménagement du territoire plusieurs textes de lois l'impose, sans pour autant la définir et préciser ses modalités. Au-delà de l'enquête publique, c'est à travers la mise en place de la procédure du Débat public et la création de la CNDP principalement qu'elle a pu se trouver le plus encadrée. Plus récemment la loi Grenelle II a prolongé cet encadrement.

C'est dans ce contexte juridique peu déterminant, que ce sont multipliés depuis les années 90 les processus de concertation en France avec plus ou moins de succès et prêtant le flanc à un certain nombre de critiques. Portés par les grands maîtres d'ouvrage et les collectivités également maître d'ouvrage (MO) de projets d'aménagement et de politiques publiques, ces processus sont régulièrement confrontés à la suspicion des acteurs parties prenantes : manipulation, projet déjà ficelé, décidé, etc., et ce dans un contexte national de « crise démocratique ».

Comment rétablir un minimum de confiance ?

Ayant expérimenté diverses postures de concertation et modalités, il semble qu'aujourd'hui, la majeure partie des acteurs qui reçoivent pour mission de mettre en place des concertations se pose la question de garantir la concertation. Ceci est vu comme une condition pour que le dialogue soit instauré durablement et non rompu. Pour certains observateurs, on ne peut pas être MO de projet et MO de concertation sur le projet sans ouvrir de doutes.

Plusieurs réponses y sont apportées par ces différents maîtres d'ouvrage de concertation. Avant de se recentrer sur la personne des garants, il nous a paru intéressant de pouvoir élargir la question à celle de la garantie de la concertation et des moyens et dispositifs mis en œuvre pour y parvenir.

Une réflexion sur la garantie de la concertation commence donc par la question « Comment garantir la concertation? » :

- Par la mise en place d'un dispositif, qui prévoit des instances spécifiques et partagées pour s'auto-garantir ou qui peut avoir recours à une charte. Il s'agit donc de poser des règles et de se les approprier.
- Par la délégation de ce rôle à une personne, une structure indépendante
- Un mixage des deux éléments ci-dessus.

A la question « Qui garantit la concertation ? », différentes réponses ont pu être apportées selon le contexte et le type de concertation :

- Le prestataire chargé de la concertation ;
- La CPDP lors du débat public ;
- Le garant externe, non animateur ;
- Le Conseil de développement (CDD) ;
- Des élus ou le service interne de démocratie participative ;

- Etc.

Cette enquête a été réalisée sur la base de 15 entretiens menés auprès de personnes directement en lien avec la question des garants (employés de grands Maître d'ouvrage, agents de collectivités, membres de CDD, élus, universitaires, garants, prestataires de concertation, têtes de réseau). Elle a pu être enrichie de quelques rares documents disponibles qui abordent la thématique des garants et de l'expérience d'Arenes sur ces questions.

## **II. Histoire récente des garants en France : entre expérimentation et cadrage juridique**

Il nous a semblé incontournable de réaliser un premier cadrage juridique et théorique de ce sujet en France.

La nomination de garants, qui nous intéresse ici plus particulièrement, est un recours récent, qui semble vouloir se développer et qui a connu en 2010 une avancée juridique notable issue du Grenelle II.

La première référence explicite au garant dans un texte national provient de la Charte de la concertation du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement de 1996 (Corinne Lepage).

D'après des recherches non exhaustives, il semble qu'il faille attendre un certain temps et notamment le principe de concertation recommandée développé autour de la CNDP, ou les concertations menées par les collectivités locales comme la Ville de Paris dans le milieu des années 2000, afin de voir les premières expériences notables d'utilisation de garants sur les projets d'aménagement du territoire.

### ***2.1 Une émergence du garant concomitante à l'élargissement du rôle joué par la CNDP***

Du côté de la CNDP, c'est par l'expérimentation et une approche pragmatique que s'est développé l'emploi du garant dans plusieurs champs, afin de répondre à sa mission première de veiller au respect de la participation du public durant le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national.

La commission qui a ce souci de garantir, « responsabilisée » par le fait qu'elle a été saisie, développe diverses modalités avant de trouver celle du garant qu'elle applique désormais le plus souvent dans le cas de concertations recommandées et qu'elle a contribué à faire inscrire dans la loi à l'issue de sa participation aux travaux du Grenelle de l'environnement.

## Concertation recommandée

La première utilisation s'est ainsi faite dans le cadre de ce que la CNDP a nommé la « concertation recommandée ». Les critères définis dans le décret du 22 octobre 2002 étant relativement sélectifs, une saisine obligatoire ne conduit pas toujours à l'organisation d'un débat public (environ un cas sur deux dans les premières années). Plusieurs cas de figure l'amènent petit à petit à recommander au MO d'engager ou de poursuivre la concertation : les enjeux ou impacts des projets ne relèvent pas de l'intérêt national ; l'opportunité du projet n'est plus objet de débat en raison d'une décision déjà prise par le maître d'ouvrage ; un consensus se fait jour résultant de la concertation engagée avec le public préalablement à la saisine, etc.

En mai 2003, elle confie la garantie à un dispositif « fonctionnant en toute indépendance » sur le projet de ligne ferroviaire grande vitesse Sud Europe Atlantique.

« Il est recommandé à Réseau Ferré de France de poursuivre la concertation engagée. Celle-ci devrait être placée sous la garantie d'une nouvelle commission de suivi à la composition élargie, constituée par le Préfet coordinateur et fonctionnant en toute indépendance. Après avoir établi un état des lieux quant à l'étendue de la concertation menée jusqu'alors, la commission de suivi se verra soumettre par Réseau Ferré de France le programme de la concertation, les projets de débats localisés et leur organisation. Elle rendra publics ses comptes-rendus et les transmettra à la commission nationale du débat public. »<sup>1</sup>

En juillet 2004, sur le projet de canal Seine Nord, la CNDP charge M. Devisse, membre de la CNDP (Chargé de mission WWF) de suivre cette concertation pour le compte de la Commission nationale.<sup>2</sup>

C'est en avril 2006 que le terme de garant apparaît pour la première fois sur le projet de liaison routière entre l'A15 et l'A1.

« Il est recommandé au maître d'ouvrage d'élargir la concertation engagée afin d'assurer de façon continue la participation du public à l'élaboration du projet jusqu'au moment où il sera soumis à l'enquête d'utilité publique, puis son information jusqu'à la réalisation des travaux [...] Afin d'assurer sa transparence, cette concertation sera utilement menée sous l'égide d'une personnalité indépendante du maître d'ouvrage et qui en sera le garant. »<sup>3</sup>

Fin 2006 et début 2007, la CNDP confirme ces orientations :

- sur le projet de prolongement de la ligne T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay ;

« Il est recommandé au Syndicat des Transports d'Ile-de-France, maître d'ouvrage, d'ouvrir une nouvelle phase de concertation, en particulier sur la partie du projet située dans la commune de Noisy-le-Sec. Cette concertation devra présenter les caractéristiques suivantes : faisant une large

---

<sup>1</sup> SÉANCE DU 7 MAI 2003 DÉCISION N° 2003 / 17 / LGV SEA / 1

<sup>2</sup> SEANCE DU 7 JUILLET 2004

<sup>3</sup> Séance du 5 avril 2006 / Décision n° 2006 / 16 / AP / 1

place à l'expression de la population, elle sera menée sous l'égide d'une personnalité indépendante qui en sera le garant [...] »<sup>4</sup>

- sur le projet d'aménagement de la RN19 entre Langres et Vesoul Est ;

« Il est recommandé au ministère des Transports et de l'Équipement de mener, sous l'autorité des préfets concernés, une concertation qui aura pour objet d'assurer l'information et de permettre l'expression, notamment à l'occasion de réunions publiques, de la population. Cette concertation sera menée sous l'égide d'une personnalité indépendante qui en sera le garant. »<sup>5</sup>

- sur le projet de rocade nord de Grenoble ;

« Il est recommandé au Conseil Général de l'Isère de mener une concertation, placée sous l'égide d'une personnalité indépendante qui en sera le garant, ayant pour but d'assurer l'information et de permettre l'expression de la population avant la consultation évoquée dans le dossier de saisine. »<sup>6</sup>

Avant cela, le MO organisait la concertation recommandée sans regard extérieur, il en faisait lui-même le bilan, et « généralement le bilan disait : on a fait une concertation, tout va bien », nous rapportait une personnalité de la CNDP. Devant diverses remontées des associations et des acteurs de la concertation qui contestaient la transparence et la durée des concertations, jugées trop courtes, il lui est apparu opportun de pouvoir avoir un regard extérieur en la personne du garant.

Si la loi Grenelle II institutionnalise le garant dans ce cadre de concertation, elle ne l'impose pas. Cependant cela semble s'être systématisé dans la pratique. Toujours d'après une personnalité de la CNDP, il y a eu une double évolution : « les MO y ont vu leur intérêt, la concertation se passant mieux pendant et surtout après, tout comme la CNDP ». « Le sceau de la CNDP est important pour nous » (un MO).

Certains MO témoignent du fait qu'il se sont vu imposer le principe d'un garant, ce qu'ils n'auraient pas souhaité sur certaines concertations recommandées. Après une période d'expérimentation, certains sont aujourd'hui moins demandeurs de garant trouvant que cela allonge et alourdi le processus (temps de la nomination, transit des documents entre lui et l'équipe projet, etc.).

Comme pour les collectivités locales, la tendance est à la recherche de la présence d'un garant sur des projets conflictuels ou politiquement complexes. Pour sa première expérience de concertation recommandée avec garant, c'est le STIF qui a demandé que la CNDP nomme un garant en 2008 sur le projet de prolongement de la ligne T1 de Noisy-le-Sec à Val-de-Fontenay. Après la décision de la CNDP en 2006, il en était à la troisième concertation avec blocage politique.

---

<sup>4</sup> SEANCE DU 6 DECEMBRE 2006

<sup>5</sup> SEANCE DU 6 DECEMBRE 2006

<sup>6</sup> SÉANCE DU 2 MAI 2007

## **Concertation volontaire à l'initiative du maître d'ouvrage, hors post débat**

Au-delà du traitement des saisines et de l'organisation de débats publics, les dispositions principales de la loi de 2002 laissent ouvert le rôle que pourrait jouer la CNDP, lui conférant notamment une mission de conseil<sup>7</sup>. L'intervention de la CNDP à titre de conseil auprès de MO (en particulier des collectivités locales) en ayant fait la demande sur des projets locaux de moyenne importance inférieurs aux seuils de saisine, s'est développée depuis 2005.

Comme elle le précise dans ses documents, pour bénéficier de l'appui et donc de la garantie de la CNDP, les modalités de concertation doivent être conformes à la méthodologie de la Commission nationale.

C'est en pratiquant ce rôle de conseil qui engage sa garantie, qu'elle a favorisé une concertation avec un garant nommé par ses soins, la plupart du temps à la demande officielle du MO. Elle nomme ainsi des garants sur ces concertations dont les comptes-rendus sont rendus publics.

Deux exemples :

### Projet d'aménagement du tronc commun A4-A86

Le préfet de Région Île-de-France, par sa lettre du 21 juillet 2006, a sollicité « l'appui et les conseils méthodologiques de la CNDP » en vue de l'organisation d'une concertation sur le projet d'aménagement du tronc commun A4-A86 et lui a demandé, compte tenu de la complexité de l'opération et de son caractère particulièrement sensible, de désigner une personnalité indépendante du maître d'ouvrage sous l'égide de laquelle sera menée cette concertation. Par décision du 27 septembre 2006, la CNDP a donné son accord à cette demande et désigné comme personnalité indépendante pour mener la concertation Monsieur Jean-Pierre Tiffon. Celui-ci a remis au préfet de Région le 17 janvier 2007 son compte-rendu, qui a été rendu public.

### Projet d'extension du port de Granville

Répondant à sa demande, la Commission nationale du débat public a accepté d'apporter son appui et ses conseils méthodologiques au conseil général de la Manche pour l'organisation par celui-ci d'un « débat public local » sur le projet, dans le respect des principes méthodologiques de la Commission ; également, à la demande du président du conseil général, la CNDP a désigné le 3 mai 2006 Monsieur Jacques Barel comme président de ce débat public local. Le compte-rendu du débat a été remis à Monsieur Le Grand, président du conseil général de la Manche, le 28 décembre 2006 et a été rendu public le 3 janvier 2007.<sup>8</sup>

On peut noter pour mémoire les projets les plus récents avec garant qui accréditent le fait que c'est une modalité qui se développe : le projet Cyrénée de raccordement en gaz de la Corse (2010), le projet de centrale à cycle combiné à gaz sur le parc industriel de la plaine de l'Ain (2010), le projet de modernisation de la ligne Massy-Valenton (2011).

<sup>7</sup> L'article 121-1 du code de l'environnement précise : « La Commission nationale conseille, à leur demande, les autorités compétentes et tout maître d'ouvrage sur toute question relative à la concertation avec le public tout au long de l'élaboration d'un projet ». De plus, « la Commission nationale du débat public a également pour mission d'émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la concertation. »

<sup>8</sup> Rapport d'activité CNDP 2006-2007

## **Concertation post débat**

Dans les deux dispositions du Code de l'environnement<sup>9</sup> qui fondent la CNDP, est fait référence à la continuité de la concertation depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la réception des travaux, avec des objectifs sensiblement différents suivant les phases. Au-delà de l'organisation du débat public, il apparaît donc clairement que la CNDP doit veiller à la bonne participation ou information du public, et celle-ci affirme bien dans ses rapports d'activités qu'elle a toujours considéré qu'elle devait assurer le suivi des projets dont elle a été saisie.

Après le débat public, le maître d'ouvrage prend sa décision et doit informer la CNDP de la manière dont il compte concerter et il propose en général à la CNDP d'en être la garante.

Mais, dès le bilan de 2002 sur les débats publics commandés par le ministère de l'équipement réalisé à partir des travaux du groupe d'appui mis en place par le Conseil général des ponts et chaussées (présidé par George Mercadal), se pose la question de la concertation post débat.

Il apparaît qu'après une phase très intense de débat public, il ne se passait parfois quasiment rien sur le plan de l'information et de la concertation avec le public, avant que ne s'ouvrent de nouvelles procédures, notamment celles de l'enquête publique. Ce vide pouvait durer plusieurs années. Cela déçoit une attente fréquemment exprimée par le public. En effet, d'après la CNDP, celui-ci souhaite qu'après la phase intense d'échanges que constitue le débat public, le dialogue ne soit pas totalement interrompu.

Cette continuité devient donc une préoccupation importante de la CNDP et elle trouve avec RFF un MO avec lequel expérimenter la pratique du garant post débat.

En effet, le premier MO à proposer des garanties spécifiques sur la concertation est RFF en 2006 pour le projet de LGV Provence-Alpe Côte d'Azur. Il a pour la première fois prévu une « Charte de la concertation avec les acteurs et de l'information du public » et a proposé à la CNDP de désigner un garant pour l'application de la charte. La configuration était favorable au niveau de RFF : Jean Marc Dietzicki, chef de l'unité UCDP appuyé par son directeur Jean Louis Rohou favorable à la concertation, ont pu lancer cette expérimentation. La CNDP saluant cette initiative a désigné comme garant, lors de sa séance du 26 juillet 2006, Monsieur Philippe Marzolf, qui avait présidé de février à juillet 2005 la commission particulière du débat public sur ce projet.

## ***2.2 Les collectivités expérimentent***

Il y a plusieurs types de cas où un garant est nommé. Les collectivités comme Grenoble qui font une saisine à la CNDP et tombent dans le cas de la concertation recommandée. Il y a aussi celles qui ne rentrent pas dans le cas d'une saisine et qui font appel à la CNDP dans une démarche volontaire, pour conseil et méthode, et qui lui demandent de nommer un garant. On se trouve dans le cas de ce que la CNDP a appelé le « Débat public local à l'initiative du MO ».

---

<sup>9</sup> « La participation du public est assurée pendant toute la phase d'élaboration d'un projet, depuis l'engagement des études préliminaires jusqu'à la clôture de l'enquête publique. »

« La Commission nationale du débat public veille au respect de bonnes conditions d'information du public durant la phase de réalisation des projets dont elle a été saisie, jusqu'à la réception des travaux. »

Un dernier cas, tenant d'une démarche volontaire également, est celui des collectivités qui souhaitent nommer un garant pour leur concertation, que celle-ci soit elle-même une démarche volontaire ou imposée dans le cadre d'une L300-2<sup>10</sup>.

Les collectivités se saisissent du garant et aujourd'hui expérimentent. Deux d'entre elles semblent se distinguer sur cette pratique : la Ville de Paris d'abord, puis plus récemment la Communauté Urbaine de Bordeaux avec une première expérimentation sur la concertation sur le Pont Jean Jacques Bosc.

Le choix de la nomination d'un garant semble être dépendant du contexte politique autour du sujet concerté : « lorsque c'est chaud, on nomme un garant ». Sur des projets plus consensuels, il peut également renforcer la visibilité que souhaite donner la collectivité à la concertation. Sur d'autres projets, comme les agendas 21, où la concertation est jugée plus productive et avec des enjeux politiques moins importants, il est rare que l'on constate l'utilisation de garant.

Chacune de ces deux collectivités font jouer aujourd'hui un rôle important de garantie des processus participatifs à une instance extérieure, tout en utilisant les garants.

Le conseil de développement (C2D) pour la CUB s'est vu attribuer en 2011 par le président un rôle de garantie sur les processus participatifs. Ceci lui confère un rôle central dans la mise en place de processus participatifs au niveau de la CUB. Sur le dernier processus de concertation portant sur le mode de gestion de transport qui mobilisait trois garants, le C2D a contribué à élaborer la méthodologie ainsi que le CCTP pour l'AMO concertation et a nommé et piloté les garants. Il est à noter que les garants ont été nommés tardivement et n'ont pas été consultés sur le processus.

En amont de la création du C2D, on peut faire référence à un dispositif de garants intéressant sur le projet du Pont Jean Jacques Bosc, sans doute à la genèse de cette pratique. Il associait des garants passifs et une instance *sub generis* appelée le comité permanent de la concertation composé d'associations, de techniciens, d'élus et de riverains. Après des expériences précédentes difficiles, ce dispositif, sur un projet peu conflictuel, semble avoir pu redonner une confiance entre les acteurs et apporter une vraie plus-value démocratique car les propositions issues de la concertation ont été reprises.

La Ville de Paris a commencé par nommer des garants sur ses processus de concertation (les Halles, la Zac Rive gauche, etc.). Puis la Commission Parisienne du Débat Public, instance consultative indépendante, a été créée en 2010. Elle peut être saisie pour avis sur un projet susceptible de nécessiter la mise en place d'un processus participatif et doit conseiller et rendre des avis sur les méthodes. Elle auditionne les garants, et propose une liste aux élus qui décident. Elle a pu formaliser un document sur le rôle du garant, la charte parisienne de la participation prévoyant que les concertations se déroulent dans le cadre d'une instance participative sous l'égide d'un garant. Les élus et les équipes n'en gardent pas moins la maîtrise des processus.

Ainsi ces deux types d'instances pourraient-être au niveau local ce que la CNDP est au niveau national. Elles garantissent la concertation soit directement, soit par le biais d'un garant.

---

<sup>10</sup> Concernant les saisines pour l'organisation d'un débat public sur des options générales en matière d'environnement ou d'aménagement rendues possibles par la loi du 27 février 2002, les documents d'urbanisme ou opérations concernées par l'article L300-2 du code de l'urbanisme échappent à ce cadre.

Mais la question de l'indépendance des CDD, une des seules instances de démocratie participative au niveau local, reste épineuse.

Ces éléments seraient à confirmer par une étude plus approfondie.

## **2.3 Conclusions**

Au-delà de l'enquête publique et du rôle du commissaire enquêteur, certains universitaires posent le tournant de la concertation avec la création de la CNDP. Celle-ci acquiert avec la loi de 2002 relative à la démocratie de proximité, son statut d' autorité administrative indépendante « chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagements et d'équipements de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées ». Pour la première fois une institution ne relevant ni du MO, ni d'une collectivité ou de l'Etat se pose comme garant du débat.

Ainsi était défini dans le premier rapport d'activité de la CNDP (2003) le rôle de cette administration indépendante : « le législateur a voulu qu'un tiers non partie prenante au débat soit garant de l'honnêteté et de la transparence des procédures assurant la participation du public » et encore « garant de l'impartialité, de la transparence et de la sincérité du débat »

L'apparition des garants peut être ainsi perçue comme un prolongement de ce rôle de veille de la CNDP. Dans le cadre d'une concertation recommandée, « un garant joue à lui tout seul le rôle d'une mini CPDP ». Parmi les cas où la CNDP se trouve dans la position de nommer ou de confirmer le choix d'un garant, c'est le cas le plus fréquent.

Dans le cadre des concertations volontaires, hors saisine, si au début la CNDP était appelée à formuler de simples recommandations à caractère général, ou à participer au titre de sa mission à un comité à caractère consultatif, elle a ensuite été amenée à formuler des recommandations plus précises pour enfin être appelée à désigner des personnalités indépendantes comme tiers garants de ces concertations ou débats publics locaux.

Durant la période 2005-2007 la CNDP développe dans ce cadre la notion de « « Débat public local à l'initiative du maître d'ouvrage » qui pourrait s'appliquer sur de nombreux projets à l'échelle locale non soumis à la saisine. Elle réalise un aide-mémoire précisant la notion de « débat local » et exposant les règles et les conditions de sa tenue dans les cas où le concours de la CNDP serait requis et énumère divers principes à respecter<sup>11</sup>. On peut remarquer que ce terme ne sera plus repris les années suivantes malgré la poursuite des sollicitations.

La CNDP n'en poursuit pas moins l'élargissement de la notion de débat public et de son rôle notamment à travers sa participation au groupe de travail 5 « Construire une démocratie écologique : institution et gouvernance », au sein du groupe Collège Etat. Elle se place comme l'instance en France qui doit définir et encadrer l'ensemble des concertations et fait remonter sa

---

<sup>11</sup> Parmi ces conditions : règles du jeu du débat public local, documents permettant l'information complète du public, éthique des échanges, contenu et type des réunions, et enfin suites à donner au débat public envisagées par le maître d'ouvrage (Rapport d'activité CNDP 2006-2007)

volonté d'élargissement à de nouveaux sujets et à la planification et à la définition des politiques publiques, telle que le pose la convention d'Aarhus.

Ainsi, elle demande, entre autres, que la pratique du débat public soit étendue aux ouvrages n'atteignant pas les seuils réglementaires et assurée par un dispositif garantissant la qualité de la concertation aux yeux du public et des acteurs<sup>12</sup>. Elle porte également l'inscription du rôle de garant dans la loi, après avoir « testé » cette pratique avant le Grenelle avec les différents MO depuis 2006.

La loi Grenelle II du 12 juillet 2010, va dans ce sens d'élargissement et vient renforcer l'information et la participation du public en matière d'environnement, de développement durable ou d'aménagement du territoire : il s'agit désormais de privilégier une consultation, voire une concertation élargie à tous les stades de décision publique, dès lors qu'un impact significatif sur l'environnement est en jeu.

Elle reconnaît la pratique du garant développée par la Commission lorsqu'elle recommande à un Maître d'ouvrage une concertation à défaut de débat public, mais aussi lors d'une concertation post débat, en imposant au Maître d'ouvrage (ou à la personne publique responsable du projet) d'informer la CNDP, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique, des modalités d'information et de participation du public mises en œuvre ainsi que de sa contribution à l'amélioration du projet.

Concernant le retour sur l'impact de ces inscriptions dans la loi, notamment concernant le garant, les acteurs interrogés restent prudents et de fait, sur des concertations recommandées qui peuvent s'allonger sur plusieurs années, il y a encore assez peu de recul. Par ailleurs, tous actent le fait que ces pratiques étaient déjà présentes et testées depuis quelques années, ceci minimisant sans doute l'impact de la loi qui a entériné les choses, sans forcément poser de contraintes précises. Cependant, pour aller plus loin, il pourrait être intéressant de réaliser plus sérieusement un bilan de ces possibilités ouvertes et suggestions faites par la Loi Grenelle II.

Concernant les concertations des collectivités concernées par le point 2.2., les pratiques sont multiples et il y a moins de visibilité et d'harmonisation, et donc moins de documentation. Cela nécessiterait des études de cas plus précises sur les collectivités. Pourrait-on confirmer la tendance d'accroissement du rôle des CDD ? Pourrait-on confirmer l'accroissement de l'utilisation du garant ?

---

<sup>12</sup> Dès 2004, le président de la CNDP alertait sur la limitation de son action à travers les gros projets d'implantation éolienne, généralement sous les seuils, et le projet le projet de réalisation d'une unité de traitement des déchets par la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, pour lequel la saisine n'avait pu aboutir, le coût des « bâtiments et infrastructures », seul à considérer, passant sous les seuils.

### III. La question du rôle, de la mission, de la posture du garant

#### 3.1 Un rôle peu codifié

##### Peu de définition du rôle, mission et posture

Le rôle du garant est non stabilisé dans notre paysage politique. Les rôles et missions sont peu clarifiés par les textes de loi, et la CNDP n'a jusqu'à présent que peu encadré ce rôle, quelquefois au regret de certains acteurs, dont les garants eux-mêmes.

Le garant doit s'assurer ainsi de la qualité de la concertation. On voudrait souvent lui faire jouer le rôle de « certificateur », mais peu d'éléments sont donnés sur les manières d'y parvenir.

##### Lettres de mandatement, lettres de mission peu explicites

Les délibérations de la CNDP et les lettres de mandatement sont peu explicites sur le rôle du garant. Par exemple sur une concertation post débat, la CNDP « Désigne M. X, garant de la concertation et de l'information du public, pendant la phase postérieure au débat public jusqu'à l'enquête publique. »

Les lettres de mission envoyées par RFF aux garants stipulent de manière très concise ses missions. On peut suivant les projets post débat y trouver les missions suivantes : porter à connaissance du projet, garantir l'information du public et garantir l'application de la charte, etc.

Lorsqu'il y a une charte (concernant spécifiquement le projet ou une charte générale sur la concertation produite par les grands MO et les collectivités), un des rôles incontournables du garant sera de faire respecter la charte. Or les chartes et leur processus d'élaboration sont très différents selon les projets : ils peuvent aller de l'énumération de principes à la description précise de processus de concertation. Il n'en ressort pas pour autant un rôle clair et harmonisé. Elles font peu référence directement au rôle de garant.

« J'avais une convention avec le MO qui reprenait succinctement les éléments de la charte. Mais ce n'est pas assez précis » (un garant).

#### 3.2 Quelques éléments posés par les textes et certains acteurs

Sur la charte de la concertation on trouve quelques éléments de précision sur ce qui peut être attendu d'un garant. Cela nous renseigne sur l'esprit (sur la posture, le profil) et pose la question des documents à produire.

##### Article 7 : LA CONCERTATION NECESSITE SOUVENT LA PRESENCE D'UN GARANT

Lorsque la présence d'un garant de la concertation se révèle opportune, sa désignation procède d'un consensus aussi large que possible. Le garant de la concertation est impartial et ne prend pas parti sur le fond du dossier. Il est désigné parmi des personnalités possédant des qualités intrinsèques :

sens de l'intérêt général, éthique de l'indépendance, aptitude à la communication et à l'écoute. Il suit toutes les phases de la concertation et veille à la rédaction des rapports intermédiaires. Il rédige sa propre évaluation sur la manière dont la concertation a été menée.

Par deux fois, la Loi Grenelle II entérine le principe du garant dans deux situations différentes en lui attribuant une mission minimale :

Article 246 produit un nouvel article dans le code de l'environnement L121-13-1 qui institutionnalise les pratiques post débat et la nomination du garant :

[...] Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable du projet peut demander à la commission de désigner un garant chargé de veiller à la mise en œuvre des modalités d'information et de participation du public.

Article 246 en ajout à l'article L121-9 du code de l'environnement.

A son initiative ou à la demande du maître d'ouvrage ou de la personne publique responsable du projet, la Commission nationale du débat public peut désigner un garant chargé de veiller à ce que la concertation permette au public de présenter ses observations et contre-propositions.

Ce texte de loi nous donne un élément d'objectif assez fort pour définir le rôle du garant dans le cas d'une concertation recommandée : permettre au public de présenter des contre-propositions. On y retrouve bien des éléments du rôle assigné aux CPDP.

La CNDP a pu dans ces rapports d'activités préciser certains éléments concernant la notion de garantie et de garant. Elle aurait par ailleurs réalisé un document sur la question qu'elle n'a pas souhaité rendre public.

Dans le rapport annuel 2004 de la CNDP on trouve la définition du rôle d'une CPDP : bien informer tout le public potentiellement concerné par des moyens diversifiés, fournir les cadres et les canaux permettant à tous ceux qui le souhaitent de s'exprimer et de dialoguer avec le MO, garantir la transparence et la sérénité des échanges.

CNDP rapport 2008-2009 :

Selon le désir du maître d'ouvrage, le rôle du garant peut varier d'une mission limitée à la supervision à une mission plus active d'organisation et d'animation. Dans le premier cas, le rôle du garant se limite à veiller au bon déroulement de la concertation conduite par le maître d'ouvrage, à la qualité et à la sincérité des informations diffusées, à la mise en œuvre des outils d'information et d'expression du public. Il peut être appelé à arbitrer les éventuels différends portant sur l'organisation. Dans le second cas, le maître d'ouvrage souhaite déléguer au garant l'organisation et l'animation de la concertation. Le garant est alors conduit, dans le cadre des propositions faites au porteur de projet par la Commission, à prendre l'attache des différents acteurs en vue de définir le périmètre et les conditions de la concertation, à décider des outils d'information et d'expression du public à mettre en œuvre, à veiller à la qualité et à la sincérité des informations diffusées, à proposer

le calendrier de la concertation et présider si nécessaire d'éventuelles réunions publiques. Ainsi, en ce cas, la mission de supervision s'étoffe-t-elle d'une mission d'organisation et d'animation, à l'image, mais à une échelle moindre, de la mission confiée à une Commission particulière du débat public. Tel a été le cas pour la concertation recommandée sur le projet de renforcement des échanges électriques entre la France et l'Espagne par ligne souterraine.

La CNDP mène un travail actuellement sur la refonte de ses cahiers méthodologiques, dans lesquels il y aura un passage d'une dizaine de pages sur les garants : les différentes postures, ce qu'il n'est pas, comment il faut qu'il travaille, les documents à produire et leur format, leur contenu (principalement pour le compte-rendu). Ce travail devrait être en voie de finalisation à l'automne et publié en février 2013.

La Commission s'est dotée d'une fiche, issue d'un travail en commission. Elle a donc tranché quelques questions, dont le fait que le garant ne soit pas l'animateur : « le garant est simplement présent pour garantir ». Elle lui assigne trois rôles principaux : garantir la participation du plus grand nombre, veiller à la diffusion d'une information transparente et accessible pour le grand public, et garantir la prise en compte des avis exprimés et la restitution des décisions dans un esprit de construction commune. En cas de conflits, elle lui assigne un rôle de médiateur. Elle va plus loin que le compte-rendu généralement demandé dans les concertations « estampillées CNDP » en lui conférant la charge du bilan de la concertation pour lequel il doit rédiger un rapport.

Malgré ces positions affirmées dans un document, la CPDP se laisse le droit de faire évoluer cela et souhaiterait avoir des éléments de comparaison et des regards extérieurs, notamment par des REX et des échanges : « on est dans un champ où il faut éviter de faire de la routine » (un membre de la CPDP).

De son côté, RFF mène actuellement une réflexion sur la refonte de ses outils méthodologiques (guide du débat public, guide de la concertation, outils de formation) ; ce sera très certainement l'occasion pour elle de poser ses propres éléments sur les garants.

À première vue, les chartes concertations des collectivités font peu référence à un garant éventuel et à son rôle. Une recherche approfondie pourrait nous permettre de préciser ce point.

### ***3.3 Variété des contextes***

#### **Un rôle qui dépend du type de concertation**

Ces rôles et missions dépendent des nombreux types de concertation que nous avons distingués dans les parties précédentes. Par exemple, la concertation recommandée est définie comme un mini débat public, ce qui donne des indications sur le rôle à tenir. Sur ce modèle des commissions particulières du débat public, il ne devrait donc pas donner son avis sur le projet sur le fond et respecter les principes de la CNDP pour un débat public, c'est-à-dire la transparence pour les informations diffusées, l'équivalence des personnes qui s'expriment et l'argumentation des avis et propositions.

Alors que l'on va vers quelque chose de plus ciblé mais de moins défini avec la concertation post débat : on ne relance pas le débat, le principe du projet est acté.

## **Un rôle qui dépend de la dynamique de concertation sur le territoire**

Par ailleurs, le garant s'insère dans un projet qui a déjà commencé, dont la concertation est parfois déjà en place. Il s'insère donc dans tout un contexte défini par les caractéristiques d'un territoire et des relations qu'ont pu nouer les acteurs entre eux autour du projet en question ou d'autres projets ou politiques précédentes.

### **Quelle formation/information du garant ?**

Tous les garants n'ont pas la même expérience. Nombre d'entre eux n'ont pas réellement d'expérience préalable sur la concertation et ne disposent au final que de peu de sources d'information et de ressources à mobiliser.

« Je savais à peine qu'il fallait faire un compte-rendu. J'aimerais avoir une formation, des explications sur le rôle des acteurs et sur les aspects règlementaires. Je ne sais pas très précisément ce que l'on attend de nous. » (une garante sur un grand projet d'infrastructure).

S'il est relativement entendu qu'ils ne doivent pas forcément être experts techniques sur le projet, doivent-ils être experts des procédures et des processus de gouvernance et de concertation ? Tout au moins ne devraient-ils pas être formés sur ces aspects, comme le suggèrent certains acteurs rencontrés ?

## ***3.4 Variété des postures rencontrées dans la pratique et des rôles assignés***

D'après les éléments précédents, la variable personnelle est donc très importante. Elle conduit à une grande variété de postures, quelquefois au sein d'une même concertation, soit qu'il y ait plusieurs garants en même temps, soit qu'il y ait plusieurs garants successifs. Ainsi, dans cette absence de définition, chaque garant endosse et traduit son rôle à sa manière. Sa pratique est largement influencée par le contexte du projet, la posture et la pratique du MO, et les demandes non explicites qu'il perçoit : besoin de médiation qui n'est pas faite sur un projet conflictuel, besoin d'animation, etc.

### **Les deux postures extrêmes**

1/Garants très proactifs, avec des interventions fortes sur la méthodologie voire la gouvernance ou le projet lui-même. Cela peut se rencontrer notamment sur des projets très conflictuels.

Dans ce cas, le garant pratique une immersion importante dans le territoire : certains garants iront voir la quasi-totalité des acteurs parties prenantes du territoire en entretiens bilatéraux.

Un garant décrivait ainsi son rôle :

- Phase de rédaction des documents de présentation avec le MO et rencontre de tous les acteurs clés (associations, élus, acteurs économiques...).
- Mise en place d'ateliers d'acteurs ainsi que des visites de tracés où il a joué le rôle d'animateur du débat, ce que les élus et les associations ont semble-t-il apprécié.

Citons le cas où un garant demande une étude de variante qui n'était pas prévue. Certains jugeront que l'on est à la limite de l'intervention sur le projet et de la neutralité, d'autres diront que c'est une adaptation au contexte et une manière de relayer la demande des participants, pour restaurer la confiance.

2/Garants dans une posture d'observation, en retrait, seule garante pour eux de neutralité et rendant leurs observations et remarques dans leur comptes-rendus intermédiaires et finaux. Ils rencontreront peu les acteurs en bilatéral, au-delà des réunions de concertation.

« Il faut s'en tenir à l'apport d'éléments sur le nombre de réunions, les acteurs de la concertation, le déroulement de la concertation. » (un garant).

« Mon rôle est celui du silence, de la neutralité. Mon opinion sur la concertation apparaîtra dans le rapport et sera présenté au COPIL en trois minutes » (un garant).

« Les garants doivent être en retrait et garder une neutralité pour pouvoir rester quatre ans » (un garant).

A minima, ce que l'on peut exiger, c'est d'avoir des garants qui pourront témoigner avec la publicisation de leur rapport de la manière dont la concertation a été menée (un universitaire).

Entre ces deux postures « extrêmes », on peut observer bien sûr toute une palette de pratiques hybridées.

Par ailleurs, les garants peuvent utiliser diverses postures suivant les scènes d'une même concertation. « Chacun me prend à témoin de ce que l'autre ne fait pas ou devrait faire. Quand je suis garant en réunion officielle, je ne suis plus du tout sur le même plan » (un garant).

## **Disparité des points de vue et des pratiques sur les fonctions principales occupées par le garant**

### La fonction de recours

Pour certains elle sera considérée comme une fonction prépondérante : le garant devra ainsi être disponible à toutes les parties prenantes si elles ont des choses à dire notamment sur le processus de concertation. « Je me considère au service du public : je suis un recours. » (un garant). Il garantit ainsi la transmission et l'écoute ; les associations prennent l'habitude de mettre le garant en copie de leurs demandes. « Pour les associations, quelquefois le garant est l'ultime recours pour faire passer un message » (un garant)

D'autres la considèrent comme une fonction gênante lorsqu'il s'agit de faire remonter des demandes qui concernent des enjeux propres à certaines catégories d'acteurs, lui faisant ainsi jouer un rôle dans les négociations qui peuvent avoir cours sur un projet.

### Fonctions en rapport avec la médiation :

De par sa personnalité propre, et parfois parce qu'on lui demande de tenir ce rôle dans un contexte houleux, le garant jouera un rôle de médiateur important entre les parties du projet.

Pour certains, ce n'est clairement pas son rôle. « Le garant peut être quelque fois un démineur auprès des acteurs locaux comme les associations, mais ce n'est pas son rôle » (un garant)

Sans aller jusqu'à la médiation, diverses missions sont proches et relativement reconnues :

- Redonner confiance aux parties prenantes, rationaliser les débats : « être moins sur du passionnel », être un facilitateur, une interface, permettre le dialogue, etc. La fonction de recours se rapproche également de cet ensemble.
- Amener l'ensemble des acteurs à la discussion. Certains garants trouvent cela plutôt complexe et difficile.

#### Participation à la méthodologie

Si on regarde l'ensemble du spectre, cela peut varier entre « donner un avis sur le processus de concertation a posteriori dans son rapport » et « concevoir la méthodologie comme la CPDP ».

De nombreux avis convergent sur le fait que le garant soit force de proposition, sur la forme et sur le fond. Il doit être en capacité de recommander des ajustements du processus. Assurer que toutes les parties prenantes sont entendues et qu'il n'y a pas d'impasse sur la manière dont les parties prenantes sont engagées, impliquerait qu'il s'intéresse aux techniques de dialogue et à l'organisation du débat.

Cependant, les modalités de concertation sont souvent déjà définies à l'arrivée du garant et le garant ne pourra pas toujours la faire évoluer ou intervenir dans les choix de procédures. Certains garants témoignent qu'ils ont pu faire évoluer des éléments au prix de grands efforts de persuasion.

#### Fonctions en rapport avec l'animation

Il est assez rare qu'un garant joue le rôle d'animateur à part entière et les avis sont plutôt majoritaires sur le fait qu'il ne doit pas endosser cette fonction.

Cependant, il existe des MO et collectivités qui demandent au garant de jouer ce rôle et certains garants peuvent estimer qu'être proactif lors des réunions afin de dynamiser le débat et de faire apparaître la controverse fait partie de leur mission.

Certains MO et collectivités sont démunis devant cette fonction d'animation qu'ils ne pratiquent pas au quotidien. Par ailleurs, cela peut permettre aux équipes projet de se mettre en retrait lorsque les décisionnaires sont des élus. « Avoir ce garant qui gère les réunions publiques c'est un confort pour nous car nous ne sommes pas à l'aise du fait des pressions politiques » (un maître d'ouvrage). Il y a également un aspect de visibilité : le garant qui anime la réunion publique acquiert une visibilité et une assise, une reconnaissance, ce qui renforcera sa garantie de la concertation auprès du public.

On peut noter également le cas qui nous a été cité du garant « arbitre », qui doit siffler notamment la fin de la concertation.

#### Avis sur la concertation

Cela peut varier de la production d'un avis, donner des observations et des remarques dans un compte-rendu, réaliser un bilan de la concertation, jusqu'à produire une évaluation.

La question de la certification de la concertation est aussi évoquée : de nombreux MO souhaitent que le garant certifie la concertation, ce qui est encore bien différent.

### Parole des acteurs

Encore une fois, on peut repérer une gradation des postures prises dans ce domaine :

- Veiller à l'écoute
- Veiller à la transmission de la parole des acteurs aux décideurs : « Je dis aux acteurs : « je vous garantis que le COPIL sera au courant de tout ce que vous avez dit » (un garant)
- Veiller au contenu des comptes-rendus
- Veiller à la prise en compte dans les décisions.

### Garantir la participation :

Deux acceptions sont présentes :

- Garantir la participation de toutes les parties prenantes : le garant doit s'assurer a minima que toutes les parties prenantes d'un projet mis en discussion ou question sont bien prévenues et mobilisées sur l'objet et sont à même de participer dans de bonnes conditions. Il faut qu'il s'assure que le MO s'adresse à tout les concernés et donne des informations suffisantes pour rentrer dans la discussion. Au besoin, il doit aller chercher de nouveaux interlocuteurs.
- Garantir la participation du plus grand nombre : notamment en veillant à ce que l'expression des catégories sociales spécifiques soient recherchée (jeunes, catégories sociales défavorisées ou en situation d'handicap, etc.)

### Les informations

On a pu recueillir diverses manières d'aborder le rôle du garant sur l'information, qui vont de la diffusion des éléments d'information plus ou moins largement à leur garantie :

- Garantir des informations suffisantes pour permettre aux acteurs de rentrer dans la discussion
- Veiller à la diffusion d'une information transparente et accessible pour le grand public
- Valider les informations transmises
- Garantir l'impartialité des études.

### D'autres éléments de disparité dans les pratiques sont :

- La question de la distance par rapport au maître d'ouvrage :

« Certains garants se positionnent comme aide au chef de projet et font tout pour que le projet soit amélioré ».

- La question des rapports et comptes-rendus que doivent produire les garants :

Le format et le contenu ne sont pas précisés au niveau national et assez peu par les MO de concertation. L'expérience des garants commençant à être importante, le nouveau garant pourra se

référer aux documents produits par ses pairs. Un garant décrit son compte-rendu comme un bilan qui présente une évaluation du déroulé et de la forme du débat avec des recommandations au MO. Pour certains acteurs, il faudrait préciser sur quoi ils doivent porter : sur le fond (comme les comptes-rendus de débat public) et/ou sur la forme de la concertation.

- Posture lors de réunions publiques et ateliers :

Cela peut aller de l'animation jusqu'à une écoute stricte. Entre les deux, plusieurs manières de faire sont inventées :

- Le garant fait des interventions en veillant à la qualité du débat : « Je ne vais qu'aux réunions publiques ; je présente qui je suis et que je suis un recours : je peux dire « vous n'avez pas répondu à la question ».
- Le garant ne dit rien pendant la réunion mais fait la synthèse de ce qu'il s'est dit, des engagements pris, des informations à donner la prochaine fois par le MO, etc.

Autres rôles assignés plus rarement cités :

- Faire de la pédagogie sur la concertation, former les équipes, les élus, les techniciens
- Valider la démarche d'un point de vue juridique.

### ***3.5 Conclusion sur l'interaction avec les autres fonctions de la concertation :***

Il nous a semblé intéressant en 3.4 pour tenter de clarifier les différentes acceptions et pratiques, de repartir de la notion de garantie développée en première partie replacée parmi les autres fonctions de la concertation.

Dans la pratique, nous avons vu que le garant pouvait jouer de nombreux rôles qui font partie de ce que l'on pourrait appeler « les fonctions de la concertation ». Suivant la personnalité du garant, le contexte, la posture du MO, ils vont plus ou moins loin dans leur pratique de ce rôle. Il peut y avoir ainsi un recoupement voire une concurrence avec les autres métiers et acteurs qui exercent ces fonctions. Il semble important de porter cette réflexion car finalement cela peut conduire pour certains à une confusion des genres et à des conflits d'intérêt qui amoindrissent la qualité démocratique des processus.

Par exemple sur la question de l'appui méthodologique, cela peut être le rôle de l'AMO, du CDD, du service spécifique de la démocratie locale, du chargé de concertation au sein des équipes projet, etc.

Sur la question de l'évaluation, cela peut être le rôle des services, d'un prestataire, du CDD, etc.

Sur un exemple précis, le MO ayant sélectionné un garant lui a demandé de jouer le rôle d'animation, celui-ci s'est donc retrouvé dans la situation peu confortable, d'après lui, d'être à la fois recours et animateur.

## IV. Le garant : une personnalité recherchée...

### 4.1 Un profil complexe à trouver

Etant donnée la marge de manœuvre laissée aux garants concernant leur rôle et leur posture, leur profil devient une question importante. Dans l'ensemble, les personnes interrogées semblent d'accord sur la difficulté de trouver un profil alliant toutes les qualités nécessaires. Le critère essentiel dans le choix du garant est celui de l'indépendance. Ceci peut être combiné avec une bonne connaissance du territoire, ce qui nécessite une attention particulière afin de s'assurer de la neutralité du garant : celui-ci ne doit bien sûr pas être concerné directement par le projet et ne pas être partie prenante dans les jeux d'acteurs.

Pour l'ensemble de nos interlocuteurs, il est également souhaitable que le garant ait une expérience des processus de concertation, ce qui semble rarement être le cas. Comme le souligne l'une des personnes interrogées : « Il me semble que le « cheval rare » devrait conjuguer de vraies pratiques de l'exercice de la concertation, y compris dans sa dimension philosophique, et être une personnalité du territoire. Ce n'est pas facile. » Un MO souligne toutefois que le garant ne doit pas « penser que la concertation est un objet en tant que tel » mais doit l'envisager au sein de processus décisionnels.

Au-delà de son expérience et de sa connaissance du terrain, le garant devrait également posséder certaines qualités personnelles et l'importance de la question de la personnalité du garant est soulignée. La Commission parisienne du débat public a défini un profil type qui réunit ces différents aspects :

Bilan d'activité 2011 :

Le garant est une personnalité issue de la société civile, réceptive aux enjeux de logement, notamment pour les personnes défavorisées, et ayant une importante pratique du terrain dans le domaine associatif, de l'aménagement et du développement territorial. [...] Il possède une expérience concrète de la concertation et du dialogue public. Il est doté d'un sens de l'intérêt général, d'une aptitude à la communication et à l'écoute. Il doit répondre à une condition d'impartialité vis à vis de l'opération.<sup>13</sup>

Elle est déterminante dans la façon dont celui-ci jouera son rôle. Le garant doit être « quelqu'un d'entier » et de « dynamique », « capable de distanciation » et avec « une logique de bon sens ». Au sein des MO, certaines équipes peuvent avoir la tentation de proposer des garants dont ils savent qu'ils sont plutôt des gens « arrangeants », alors qu'il semble plus intéressant pour d'autres de proposer des gens « embêtants » qui peuvent améliorer le processus de concertation. Un MO explique : « il faut quelqu'un qui va nous challenger. Sinon ça va se voir, le garant sera un alibi. »

### 4.2 Les profils actuels

Actuellement, il apparaît que la plupart des garants sont souvent soit d'anciens fonctionnaires de l'Etat, soit des universitaires. Leur profil est donc assez différent des profils des membres de CPDP

---

<sup>13</sup> Commission parisienne du débat public, Bilan d'activité 2011, Fiche 7

qui sont souvent plus variés et comptent aussi des ingénieurs, des journalistes, etc. Chaque profil présente des avantages et des inconvénients.

Les hauts fonctionnaires en retraite sont notamment reconnus pour leur connaissance des rouages politiques et des mécanismes décisionnels. Un interlocuteur apprécie par exemple qu'« ils connaissent bien les arcanes de l'administration ». Leur réseau leur permet également de mobiliser certaines personnes clés si nécessaire. Ils ont également l'avantage d'avoir du temps libre, ce qui est important pour occuper une fonction souvent qualifiée de « chronophage » qui peut s'étendre parfois sur plusieurs années.

Cependant, ces garants sont peu familiers des processus de concertation et pour certains, ils auraient tendance à « reproduire une logique d'Etat pas forcément très démocratique ». D'après un MO, ils peuvent être enclins à être « assez politiquement corrects » et « un peu dans le sens du vent ». Ils peuvent également être perçus comme œuvrant « pour que le projet passe », ce qui peut remettre en cause leur neutralité.

Les universitaires, quant à eux, sont souvent choisis pour leurs connaissances dans les domaines concernés par les projets, particulièrement en matière d'aménagement, de géographie ou de processus participatifs. Certains pensent qu'il est très intéressant de travailler avec eux, et pour les universitaires en question, devenir garant leur permet d'aborder leurs sujets « d'une manière différente », plus concrète. L'un d'entre eux pense qu'ils ont « un rôle social à jouer » mais ceci est loin d'être un consensus parmi les universitaires. Un membre de la Commission parisienne du débat public explique que cette dernière a souhaité s'orienter vers ce type de profil de garants mais a constaté que beaucoup préféreraient décliner afin de « rester dans une posture de recherche ».

Par ailleurs, nos interlocuteurs constatent souvent que les universitaires « manquent un peu de connaissance des rouages de la décision politique » ainsi que d'expérience pratique de la concertation. Ils ont également des contraintes de temps car la fonction de garant est difficilement compatible avec une activité à plein temps.

Le choix de garants se porte aussi sur des anciens membres de CPDP comme garants, sur les concertations post débat ou autre. Un MO cite le cas d'un ancien président de CPDP nommé comme garant sur une concertation recommandée et considère que ce n'était pas la meilleure solution, car « à force de faire le même exercice, on perd en tonus et en pertinence. »

Une des questions posées est celle du recrutement de consultants en tant que garants. Pour un des garants interrogés, ils n'ont « pas tout-à-fait la même vision que les universitaires, plus pointue et moins théorique. C'est utile d'avoir été un moment dans la pratique et la difficulté de la concertation pour être attentif à ce qui se passe et bien voir les choses. » Néanmoins, beaucoup pensent que l'emploi de consultants comme garants soulève des problèmes de conflit d'intérêt. Un MO pense qu'« il faut une charte de déontologie, qu'ils soient payés par le MO ou de manière collective, sinon ils n'ont pas de statut qui permet la neutralité ».

Aucun profil n'est donc parfait et comme le suggère un MO : « dans l'idéal, il faudrait une équipe de plusieurs garants avec des profils complémentaires », comme cela a pu être le cas notamment à la Communauté Urbaine de Bordeaux. Sur le projet Cyrénée en Corse, le garant nommé a également

constitué une petite équipe de garants aux profils divers autour de lui. Cependant ce dispositif ne peut pas être mis en place sur tous les projets.

### **4.3 La question du recrutement**

Globalement, nos interlocuteurs constatent un problème de recrutement. Ils parlent souvent de la nécessité d'un « vivier de garants » en soulignant la rareté des profils disponibles et le besoin de les diversifier.

#### **Des idées pour palier ce manque**

Pour pallier ce manque, certains suggèrent d'inclure dans le vivier des garants des conseillers du CESE ou des CESER, qui sont pour beaucoup des représentants de la société civile organisée et pourraient garantir une certaine indépendance. Un de nos interlocuteurs suggère de recruter les garants parmi les commissaires enquêteurs, qui sont « rompus à l'exercice, ont un ancrage territorial, et depuis Grenelle II sont obligés de suivre une formation ». Ils ont aussi « l'avantage d'être très nombreux. » Toutefois, d'autres semblent penser que leur profil n'est pas le mieux adapté car il s'agit souvent d'ingénieurs à la retraite peu familiers des processus de concertation.

Quelque soit le profil suggéré, la question se pose de la constitution de ce vivier de garants en véritable « corps ». Pour certains MO, le besoin se fait sentir d'avoir une « liste » où chercher des garants potentiels. En règle générale, cela soulève le problème de la professionnalisation des garants et d'une formalisation de leur profil. Les questions posées par une des personnes interrogées sont : « comment identifier les compétences de personnes qui peuvent intervenir au niveau du territoire ? » ; Comment identifier « les forces vives du dialogue » y compris au niveau local?

#### **Vers une professionnalisation ?**

Cette professionnalisation aurait l'avantage de donner plus de crédibilité aux garants et d'asseoir leur légitimité aux yeux de tous les acteurs de la concertation. Il y a cependant un juste milieu à trouver afin de permettre un statut plus normalisé tout en gardant une certaine flexibilité. Un MO interrogé pense que « l'erreur serait d'avoir une cohorte de professionnels qui se font une vingtaine d'animations de garants à l'année et qui en vivent. »

Un constat partagé par tous est que cette normalisation semble devoir inclure une formation des garants. Eux-mêmes reconnaissent ce besoin. L'un d'entre eux explique que « quand on est garant la première fois, on a assez peu de visibilité sur ce qui se fait ailleurs et sur l'historique des processus de concertation ». Il lui semblerait utile d'être préparé à ce rôle. Certains suggèrent des formations en matière de processus de concertation, de sciences humaines, de réglementations et de « savoir être ». Les garants interrogés ainsi que certains MO pensent que le plus utile serait un partage d'expérience avec d'autres garants avant de commencer leur mission, afin de mieux les armer face au travail demandé et aux difficultés potentielles.

## V. Comment le garant est intégré aux processus

### 5.1 Indépendance et nomination

Pour un de nos interlocuteurs, « on ne peut pas être MO dans une concertation sans ouvrir de doutes. » La nomination de garants répond donc à un besoin de transparence. Des personnes interrogées soulignent qu'il s'agit de « tenter de prêter le moins de flanc possible aux manipulations ».

La réponse apportée par les garants est celle d'un tiers supervisant les processus, et son indépendance est une condition essentielle pour pouvoir assurer cette fonction. Mais comment s'assurer de l'autonomie du garant ? Et en particulier, comme le souligne un de nos interlocuteurs, « est-il possible lorsqu'on est un MO ou une collectivité locale d'envisager la création d'instances sur lesquelles on ne peut pas avoir de prise ? ».

Cette question se cristallise particulièrement autour de la nomination du garant. Sur une concertation recommandée, si le MO peut faire des propositions, c'est la CNDP qui nomme très clairement. Pour une concertation post débat, avec choix volontaire d'avoir un garant pour le MO, celui-ci propose mais dans l'absolu la CNDP peut se donner le choix de refuser, car cette nomination par extension matérialise la garantie par la CNDP sur la concertation.

Le « sceau » CNDP est important pour les MO sur le processus de la concertation. Comme le dit l'un d'entre eux, « en interne quelqu'un nommé par la CNDP est important, on le sent dans les réunions ». Une personnalité de la CNDP confirme que de plus en plus « même des MO qui ne seraient pas tenu par la loi nous demande un garant » car « ils se sont aperçus de l'intérêt d'estampiller » les processus de concertation.

Mais pour beaucoup, cette possibilité pour le MO de proposer des garants soulève des questions en termes de conflits d'intérêts, avec un risque de « garants alibis ». Les garants sont encore souvent perçus par les équipes projets comme une contrainte supplémentaire et une prise de risque. Comme mentionné plus haut, les MO reconnaissent qu'il peut y avoir une tentation de proposer des gens « arrangeants ». D'autres disent « aimer travailler avec certains garants qui connaissent déjà notre structure, on gagne du temps, en terme de calendrier, il comprend qu'on a des contraintes. »

Les problèmes sont encore plus clairs quand le garant est nommé par le MO lui-même. Un MO cite un cas où la CNDP leur avait laissé le choix du garant, en le précisant dans la lettre de mandatement : cette nomination a affecté le garant dans le processus de concertation, sa perception par les acteurs et le grand public, en générant des suspicions.

Pourtant la légitimité d'une nomination par la CNDP ne va pas toujours de soi. Un garant cite le cas d'une concertation post débat pour laquelle la CNDP était considérée comme illégitime par le MO pour nommer un garant car lors du débat public la commission avait été perçue comme prenant le parti des associations. Dans ce cas, le garant a été sélectionné à l'issue d'un vote de l'ensemble des partenaires de la concertation, y compris les associations. Le MO a lui-même voté blanc, laissant le choix du garant aux autres partenaires, ce qui a permis à celui-ci d'asseoir sa légitimité. Un autre garant confirme que « si c'est le MO qui choisit, il faut que le choix soit validé avec les acteurs qui vont être parties prenantes ».

Pour certains le fait que le garant soit choisi par le MO ne préjuge pas de son indépendance, c'est une question de posture. Un garant souligne que « la légitimité se construit, elle n'est pas donnée par la nomination uniquement ou par le fait d'être bénévole ». Il considère que la nomination donne un « capital de départ » qui doit être entretenu par l'attitude du garant tout au long de la concertation. S'il n'est pas impartial, son capital de légitimité s'effrite.

Certains envisagent aussi la nomination des garants par d'autres structures, légitimes car représentant la société civile. Plusieurs acteurs ont ainsi évoqué la possibilité de faire nommer les garants par le CESE voire les CESER. Au sein du groupe de travail sur la gouvernance du Grenelle II, la CNDP elle-même a proposé de déléguer plus largement la désignation des tiers garants aux juridictions administratives et aux conseils économiques et sociaux régionaux ; idée qui n'a pas été reprise dans la loi et qui à priori n'aurait pas encore été reprise.

Cette question se pose particulièrement aux collectivités menant des concertations sans « supervision » de la CNDP. Leurs pratiques sont variées et restent parfois dans une certaine ambiguïté. Un garant souligne que « c'est un enjeu aussi pour les collectivités de clarifier cela. Le recours n'est pas forcément la CNDP, cela peut passer par le développement de certaines instances : par exemple la Commission parisienne du débat public ». L'enjeu est de « suppléer à l'absence d'autorité indépendante pour légitimer le processus ». Dans le cas de Paris, la CPDP n'a qu'un rôle consultatif et ce sont les élus qui gardent la main sur la nomination des garants. Ils endossent le rôle de champions de la transparence et de la démocratie. Parfois ce rôle est joué par les services internes de démocratie participative.

Dans certains cas, notamment celui de la CUB, c'est le Conseil de développement à qui cette responsabilité est confiée. Un garant trouve « très important qu'une instance comme un Conseil de développement puisse acquérir cette autonomie qui lui permettrait d'être organisateur du débat, bien que des progrès restent encore à faire. On pourrait aussi envisager d'autres structures comme les comités de quartier, voire la création de structures ad hoc.

Quelque soit l'instance désignant le garant, certains ouvrent la question de l'indépendance du garant sur celle, plus large, du dispositif et des règles du jeu. Autrement dit, pour un de nos interlocuteurs, « on peut être indépendant si les cadres sont posés et correctement. »

## ***5.2 Rémunération***

Comme le souligne un acteur, « il est accepté en France que la concertation soit à la charge du MO ». C'est un principe acquis aujourd'hui. Un garant interrogé voit sa rémunération comme faisant « partie des dépenses de concertation qui elles-mêmes font partie du financement du projet ». Pourtant dans le grand public et le milieu associatif, cette pratique, mettant en place un système ayant les caractéristiques du conflit d'intérêt, a pu être critiqué sur de nombreuses concertations qui devenaient conflictuelles.

Pour sortir de ce système de soupçons, certains proposent un circuit différent : « le plus logique semble être que le MO verse la somme à la CNDP qui verse la somme au garant. Il ne faut pas de lien direct de rémunération entre le MO et le garant. » Un autre propose que l'ensemble des MO abondent un fonds utilisé par la CNDP pour rémunérer les garants.

Les soupçons dus à la rémunération par le MO peuvent être atténués par le mode de désignation du garant, c'est-à-dire si « le garant est payé par un des partenaires et choisi par d'autres ».

Le montant de la rémunération est souvent opaque dans les collectivités, mais aussi parfois dans le cadre des grands MO. A priori les garants ne coûteraient « pas cher » : la CNDP donnerait pour consigne une rémunération sur la base de celle des présidents de CPDP, qui est de 9 000 euros pour un débat public ; d'autre avance le chiffre de 38 euros de l'heure. Or une concertation peut durer quelques mois à un an ou plus, et come le souligne un MO, « il y a certains grands projets où c'est trop peu, ils ont trop bossé », et il faut parfois passer des avenants. Cette indemnisation faible peut aussi être un obstacle au recrutement de garants.

### ***5.3 Insertion du garant dans le processus, lien avec les autres acteurs autour de la concertation***

C'est une question évoquée en creux par les personnes interrogées qui semble importante. Qui dans le processus est en lien avec le garant ? Le MO (équipe projet, cellule concertation), la CNDP, les services des collectivités, les élus, les CDD ?

La problématique s'est posée de manière exemplaire dans la concertation avec la CUB dans laquelle la relation aux garants était pilotée par le CDD, avec la mise en place d'une étanchéité par rapport aux équipes projets, aux élus et à l'AMO. Cela a constitué une gêne pour l'ensemble de ces acteurs, dont les garants, et au final certains l'évaluent comme abaissant la qualité démocratique du processus.

Chez les grands Maîtres d'ouvrage, les garants n'ont pas tous une bonne connaissance de l'organisation des structures. Ils sont principalement en lien avec les équipes projets, quelquefois avec un service dédié à la concertation et peuvent parfois travailler en grande proximité avec l'AMO concertation.

Les garants peuvent parfois faire le lien avec le commissaire enquêteur sur l'articulation de la concertation avec la phase d'enquête publique.

#### **Une certaine autonomie, voire un isolement**

Certains garants parlent de la bonne distance qu'il faut maintenir avec le MO de concertation pour ne pas être soupçonné d'acointance, ou d'être sous influence, ce qui suggère que le garant doit avoir une autonomie importante. Il y a alors le risque d'un trop fort isolement sur son projet, sans savoir vers qui se tourner lorsqu'il traverse des problématiques difficiles.

« Pour pouvoir rester neutre, ce serait bien d'être en interaction avec d'autres acteurs. On pourrait prévoir des échanges avec d'autres garants, avec la CNDP, aux moments difficiles. Je ne peux pas aller voir le maître d'ouvrage pour qu'il m'aide, ce serait perdre ma neutralité. Il serait important d'avoir un appui de la CNDP à ces moments là. » (un garant)

#### **Porter à connaissance les chartes et le rôle du garant**

L'introduction du garant dans le processus devrait passer par une phase officielle de présentation. Des interlocuteurs soulignent l'importance de présenter le garant et ses missions de manière claire aux participants. Ce serait au Maître d'ouvrage de le faire : devant les élus, en réunion publique, en groupe de travail. Ce n'est pas toujours le cas au regret de certains garants.

## **Présence au comité des décisionnaires, poids du garant dans le processus**

Si le garant n'est pas toujours invité aux Comités de pilotage, certains ont su s'y imposer. Ce comité constitue au-delà des instances type comités de suivi de la concertation ou comités des acteurs, un des endroits stratégiques incontournables au sein duquel il peut jouer son rôle de garantie de l'écoute et de la prise en compte des paroles des participants.

Mais dans le cadre des concertations mises en place par les grands Maîtres d'ouvrage, il s'avère parfois difficile pour le garant de trouver une place. « Mon opinion sur la concertation apparaîtra dans le rapport et sera présenté au COPIL en trois minutes » (un garant). « En général, le préfet lève la réunion avant que l'on fasse notre rapport et que l'on parle de la concertation ! » (un garant).

« On fait des comptes-rendus annuels qui contiennent des suggestions, des recommandations, etc. Mais qu'est ce que cela devient ? Il faudrait préciser cela pour la suite » (un garant)

Cette question de l'insertion des garants dans les processus rejoint la problématique que nous abordions en point 3.4 : le recoupement, voire la concurrence avec les autres métiers et acteurs de la concertation. Il semble donc important de se reposer la question de la distribution des rôles à l'arrivée d'un garant.

### ***5.4 Impact sur le processus***

Il semble y avoir un consensus sur le fait que la nomination de garants a eu un impact sur les processus de concertation, surtout sur les débats publics.

Tout d'abord, les MO et les garants sont globalement d'accord sur le fait que les garants poussent les MO à concerter différemment, voire même à faire le projet différemment. Pour un MO, cela pousse les équipes « à réfléchir en amont », à « se poser les bonnes questions ». Ce regard extérieur « met une pression » qui a permis un saut qualitatif. Petit à petit les équipes se rendent compte des avantages d'avoir un garant et se prennent au jeu. Ce n'est pourtant pas le cas partout : chez un autre MO certains développent leur processus de concertation dans le détail pour « échapper au garant ». Cela vient surtout du fait qu'ils considèrent que « c'est que processus long, la nomination également, le transit des documents entre lui et nous. »

Un autre MO cite un exemple où le garant a poussé l'équipe à montrer différentes variantes avec des études de même qualité. « Quand les communes et les associations ont jugé que le dossier n'était pas assez complet, elles se sont tournées vers le garant ». Pour un autre c'est plutôt le débat public qui a amené une amélioration de leurs pratiques de concertation.

D'après un garant interrogé, cela pousse aussi le prestataire chargé de l'animation à « justifier ses options » et à « être plus rigoureux ». De manière générale, pour lui, la nomination d'un garant « donne de l'importance à la méthode » aux yeux de toutes les parties prenantes, y compris le public.

Pour d'autres interlocuteurs, la nomination des garants a un impact sur les débats et leur teneur. Pour l'un, « le garant permet de rationaliser les débats, d'être moins sûr du passionnel. » Pour un

autre, il permet de « recréer la confiance entre acteurs ». Lors d'une concertation en amont de l'enquête publique, la mise en place d'un garant peut également permettre de désamorcer les conflits réels ou potentiels à travers l'échange d'arguments construits et rationnels.

Pour un autre interlocuteur, l'impact du garant dépend surtout de celui-ci et de sa façon de fonctionner. « Il y a des garants qui ont su trouver une place, un rôle, une manière de fonctionner qui a permis d'améliorer les processus et faire progresser les MO, mais il y a d'autres cas où les garants quasiment inexistantes, [voire] plutôt facteurs d'aggravation de la situation. »

Parfois, les garants ont du mal à s'imposer et à faire évoluer le MO. On peut se demander quel est l'impact du seul rapport du garant si ce dernier n'a pas pu ou pas voulu intervenir pendant le processus de concertation. A notre connaissance il n'y a pas d'exemple où le rapport ait été repris par les acteurs pour remettre en cause le processus de concertation à posteriori. D'après un garant interrogé, cette question se pose particulièrement sur les concertations des collectivités.

## **VI. Institutionnaliser ?**

### ***6.1 Le nécessaire équilibre entre institutionnalisation et flexibilité***

On voit bien aujourd'hui qu'il existe de très grandes marges de manœuvre dans la façon d'envisager le rôle, la posture, et le profil du garant, ainsi que la façon dont il s'insère dans les processus de concertation. Ce « flou » peut être vu comme une flexibilité permettant des innovations dans un domaine encore récent. Pour certains MO, l'absence de cadre précis est appréciée car cela permet de faire du « sur mesure ».

Néanmoins tous les acteurs interrogés reconnaissent qu'un certain degré d'institutionnalisation est nécessaire, en faisant toutefois attention à ne pas étouffer le rôle des garants dans un cadre trop rigide. « Le formalisme peut apporter des garanties, mais trop de formalisation tue la dynamique... » De plus, chaque projet étant différent, il existe des spécificités territoriales qui doivent être prises en compte. Pour l'ensemble des acteurs interrogés, il y a un vrai débat à engager sur le niveau de formalisation nécessaire.

### ***6.2 Les enjeux de l'institutionnalisation***

La question de la formalisation a déjà été évoquée à plusieurs reprises. Son enjeu majeur est celui de la crédibilité des garants. Un manque de clarté pourrait conduire à des dérives et remettre en question la légitimité des garants, alors que celle-ci est au cœur de leur fonction.

La question de l'institutionnalisation peut être débattue sur les aspects suivants, tous liés les uns aux autres :

#### **Formaliser le rôle du garant ?**

On a vu que le rôle du garant pouvait être conçu de manière très différente selon les différents acteurs de la concertation. Un garant considère que « sur la mission on ne peut pas étoffer énormément, on risque de modifier son rôle : faciliter le débat, garantir que la concertation se passe bien » : dans la pratique ceci peut être interprété différemment et recouvrir des fonctions plus ou moins larges.

Pour certains de nos interlocuteurs, il s'agirait donc surtout de donner aux garants un code de déontologie et de clarifier les choses à ne pas faire, afin de fournir une base commune à tous et d'assurer leur légitimité.

### **Organiser un corps de garants ?**

Se pose également la question du vivier des garants et de la constitution d'un corps professionnalisé. Un MO souhaite la création d'une sorte d'institution financée par un fonds abondé mettant à disposition des « garants qui répondent à un cahier des charges très strict », qui clarifierait non seulement leur code de déontologie mais aussi les compétences requises (qui pourraient recouvrir des profils différents) et les conditions d'intervention. Les garants bénéficieraient de formations avant de commencer leur mission.

Pour d'autres, il n'est pas forcément souhaitable de créer un corps de professionnels car une usure peut se faire sentir et une connivence risque de se créer avec le MO si le garant travaille plusieurs fois avec le même MO.

On pourrait aussi envisager d'autres formes de garants. Décider Ensemble propose par exemple de créer des Offices de consultation publique dans les territoires, inspirés de l'expérience de Montréal. Ces offices joueraient le rôle de garants de la concertation. Ils seraient indépendants et pourraient être saisis à la fois par les collectivités et par les habitants.<sup>14</sup>

### **Institutionnaliser le garant ou/et le dispositif de garantie ?**

Au-delà de l'institutionnalisation du garant lui-même, on pourrait élargir la question, comme certains acteurs interrogés, à celle d'un dispositif plus large de garantie. La question n'est plus « qui garantit ? » mais « comment garantir ? ». Dans cette optique, l'enjeu est de « clarifier les règles du jeu » du processus de concertation en général. Comme suggéré par un MO et un garant, ceci pourrait prendre la forme d'une « charte, protocole ou autre validé par les participants ». Cette approche permet de clarifier le processus pour chacun des acteurs et les aide à se l'approprier.

Dans ce cas, il est important de faire respecter ces règles du jeu mais la figure du garant devient secondaire, même si elle peut y être associée, comme dans plusieurs cas. Dans une certaine mesure on pourrait mettre en place une démarche qui s'auto-garantit par son élaboration collective et l'implication régulière dans une instance de suivi de toutes les parties prenantes. Cela pose bien sûr le problème de la disponibilité.

Cette démarche de co-élaboration des règles du jeu a par exemple été appliquée par RFF en phase post-débat de la concertation sur la LGV PACA, qui a réellement permis une appropriation des règles par les participants.

### **Généraliser, voire imposer un garant ou/et un dispositif dans toutes les concertations ?**

Un universitaire considère que « d'un point de vue général théorique, le garant [ou le dispositif de garantie] est essentiel pour garantir la crédibilité de la concertation. Si on veut avancer dans la

---

<sup>14</sup> Décider ensemble, « 10 propositions pour moderniser notre démocratie », p.30

reconnaissance et la qualité de ces processus, il est essentiel de généraliser voire d'imposer cela. » Comme un des garants interrogés, on peut par exemple envisager d'imposer un code de déontologie qui soit « une sorte de mini code de la concertation valable quelque soit les domaines », voire d'encourager l'élaboration de dispositifs de garantie plus large dans tous les types de concertation. On constate déjà que de nombreuses collectivités locales ont mis en place des chartes de la concertation. Mais tous les commanditaires ont-ils les moyens de mettre en place une garantie sur tous les projets ?

### **6.3 Le rôle de la CNDP**

La question de la formalisation pose directement celle du rôle de la CNDP. Un MO s'interroge : « Quel va être le rôle de la nouvelle CNDP par rapport aux garants, est-ce que qu'elle va vouloir s'emparer de la question avec un code et un vivier ? Est-ce que la CNDP va au moins faire plus de retours d'expérience et d'animation sur les garants ? » Il pense que si elle ne s'empare pas suffisamment de cette question, une autre structure sera amenée à le faire.

La CNDP prépare actuellement un document de référence sur la question des garants, comme nous l'abordions en partie II. Selon plusieurs de ses représentants, elle ne souhaite pas trop cadrer les choses et mais plutôt donner de grandes recommandations et laisser des ouvertures. Une personnalité de la CNDP pense qu'« il faut éviter le côté procédural et systématique ». D'autres personnes interrogées s'inquiètent toutefois de la « culture un peu normalisatrice » de la CNDP qui risque de faire « rentrer ça dans un cadre trop strict ». L'expérience de l'enquête publique qui est devenue pour beaucoup une procédure formelle sans grand intérêt est souvent citée.

## **VII. Mener un travail de réflexion sur les garants**

### **7.1 Synthèse des points à débattre**

Selon nous la réflexion doit être large et porter sur l'ensemble du spectre des garants et les systèmes de garantie de la concertation.

Les attentes du panel vis-à-vis d'un travail sur les garants portent principalement sur les questions suivantes, dont les problématiques sont développées dans les parties précédentes :

#### Garantir la concertation

- Comment garantir la concertation, est-ce forcément par la présence d'un garant ?
- Les pratiques des collectivités locales en matière de garantie, de garant et le rôle des CDD ?
- A partir de quand doit-on garantir la concertation plus en amont ? Sur les petits projets ?
- Quel devrait-être le rôle de la CNDP dans le développement et l'institutionnalisation des processus de garanties ou des garants ?
- Quel est l'impact des garants sur la concertation ?

#### Mission, rôle, posture du garant :

- Jusqu'où formaliser le rôle et la posture des garants ?
- Le degré d'intervention et d'implication du garant
- Est-il possible, souhaitable d'harmoniser certaines missions pour des pratiques moins variées ? Suivant les types de concertation ?
- Notamment quel est le lien entre garantie de la concertation et médiation ?
- Est-il souhaitable de cumuler les rôles ?
- Interaction avec les autres fonctions de la concertation
- Intégration dans le processus de concertation : lien aux autres acteurs, etc.
- Indépendance, autonomie du garant par rapport au pilote de la concertation

#### Profils et professionnalisation

- Peut-on établir un « portrait-robot » du garant ?
- Y-a-t-il des profils à écarter, à privilégier ?
- Comment faire face à la pénurie ?
- Quelle formation pour les garants ? Une connaissance des pratiques de la concertation est-elle nécessaire ? Une connaissance de la gouvernance et du fonctionnement institutionnel est-elle nécessaire ?
- Doit-on et si oui comment identifier et organiser un vivier de garants ?
- Doit-on établir un code de déontologie du garant ?

#### Nomination

- Quels sont les diverses modalités de nominations possible ?
- L'indépendance passe-t-elle par un abandon de la nomination par MO de la concertation ?

## **7.2 Qui pourrait participer**

L'ensemble des personnes interrogées s'est montré enthousiaste à l'idée d'un tel travail. Une grande majorité d'entre eux souhaite que tous les acteurs concernés par la concertation, y compris des citoyens, soient inclus dans la réflexion. Beaucoup perçoivent un risque que celle-ci reste cantonnée aux cercles habituels de débat sur la question des garants.

Liste non exhaustive des acteurs et réseaux susceptibles de participer :

- FDF
- IC
- CNDP
- Les amis du DP
- Association élus, réseaux d'élus (cf. Les Ecomaires)
- Fédération des CDD, des conseils de quartier
- Universitaires : GIS
- Etat : Céline Braillon, Frédéric Kervella
- CESE et CESER (Jean- Paul Delevoye)
- Compagnie nationale des commissaires enquêteurs

- Fondation Nicolas Hulot (à priori intéressée par ces questions, Loïc Blondiaux est au Conseil d'Administration.
- FNE
- Acteurs locaux, riverains, citoyens ayant participé à une concertation avec garant ou système de garantie spécifique.
- Etc.

### ***7.3 Propositions sur les modalités de la réflexion***

Pour exemple, elle pourrait se dérouler comme suit ; nous proposons ici une méthodologie assez complète qui permet d'exposer l'ensemble des suggestions faites par les acteurs interrogés ou par Arenes.

Il est à noter que certains acteurs, dont les collectivités, sont demandeurs de REX de la part des uns et des autres, ayant l'impression d'être trop isolés dans leurs pratiques.

#### **Réunir largement les principaux acteurs partie prenante de la réflexion pour élaborer les modalités de la réflexion**

La Fondation de France et l'Institut de la concertation ont largement été considérés comme acteurs légitimes pour porter ce débat par les personnes interrogées. Un certain nombre d'entre eux précisant que le fait que ce débat soit mené par des acteurs associatifs et issus de la société civile est particulièrement intéressant.

Il s'agirait ici de choisir les principaux acteurs à impliquer dès l'amont de ce processus de réflexion.

La participation de la CNDP en amont apparaît cependant incontournable, même si, menant elle-même actuellement un travail méthodologique, portant en partie sur les garants, on ne peut préjuger de l'implication qu'elle souhaitera avoir.

#### **Travail préparatoire au séminaire**

a. Enquête sur l'international : la question de la garantie de la concertation est-elle importante ailleurs, dans des pays à la culture politique différente (BAP et le système des garants Canadiens, l'Office de consultation publique de Montréal, Système du rapporteur spécial auprès de l'ONU, médiateurs de la république, ombudsman d'origine Suédoise, protecteur du citoyen à Québec ou Haïti, défenseur du citoyen dans certains pays d'Amérique Latine, etc.)

→ Production d'un cahier de synthèse

#### b. Approfondissement de certains points soulevés par ce premier rapport

-Poursuite de l'inventaire de l'utilisation de garant

-Approfondissement de l'utilisation des garants par les collectivités dans leurs démarches volontaires ou L300-2 : c'est un apport réel que pourrait avoir cette réflexion, par rapport au rôle que souhaite jouer la CNDP sur cette question des garants.

### c. Groupes de travail et d'échange d'expérience par type de garantie

Les garants interrogés ont clairement fait remonter leur attente de partage d'expérience. Ces groupes de travail pourraient être ouverts à tous les types d'acteurs et se tenir dans plusieurs villes, afin de permettre à différentes personnes de participer.

→ Production d'un cahier de synthèse par groupe.

### **Séminaire**

Ce séminaire pourrait constituer en lui-même un grand débat rassemblant l'ensemble des acteurs identifiés.

Les productions réalisées en amont y seront présentées ou distribuées pour alimenter les débats.

## **Principaux ouvrages utilisés**

Bilan d'activité 2010 de la CPDP

Bilans d'activités de la CNDP

Cahiers de la CNDP

Manifeste des propositions 2012 de Décider Ensemble

Analyse des pratiques de la concertation en France. Décider ensemble. 2012

Rapport des garants sur le processus participatif mis en place par la CUB sur la question des modes gestion des transports urbains. 2012