

Le garant, acteur clé de la concertation

1ères rencontres de la participation – Bordeaux, 25-26 janvier 2017

Quel garant pour quelle concertation ? Quelles fonctions et quelles postures du garant ? Et dans la pratique, quels rôles et missions pour le garant ? Découverte de la liste nationale des garants de la CNDP, constitution et renouvellement du vivier, code éthique, déontologie, gestion et ouverture sur les formes alternatives de garantie.

Animation : Françoise Lavarde, Secrétaire générale de la Commission nationale du débat public

Intervenants : Michel Gaillard, Garant
Isabelle Jarry, Garant
Christine Jean, Membre du CA de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO)
Christian Leyrit, Président de la Commission nationale du débat public

Le public, nombreux et très intéressé, est largement intervenu, instaurant un dialogue avec les intervenants.

Françoise Lavarde : L'actualité de la participation citoyenne a remis en lumière le rôle de garant. Une nouvelle Charte de la participation a récemment remplacé le texte de 1996 qui, le premier, a fait mention de la mission de garant. Dès 2013, l'Institut de la Concertation et de la Participation Citoyenne a mené une réflexion sur la mission de garant qui s'est conclue par un colloque de restitution intitulé « Concerter efficacement, décider en confiance », organisé le 6 novembre 2014. L'essentiel des propositions opérationnelles a été repris dans l'ordonnance du 3 août dernier. C'est l'évolution majeure : la procédure de concertation, qui jusqu'à présent n'était pas formalisée, se déroulera désormais dans un cadre précis et concernera des projets, plans et programmes pour lesquels jusqu'alors aucune participation du public formalisée n'était organisée. Pour répondre aux demandes, la CNDP va créer un vivier de garants à l'échelle nationale.

Pourquoi concerter ?

- Améliorer l'information du public ?

Isabelle Jarry : L'information préalable du public est l'élément essentiel quand tous les acteurs d'un projet se réunissent autour d'un sujet qu'ils croient connaître. La phase préalable de mise à disposition de l'information permet au garant de se saisir du sujet et de s'assurer qu'elle est largement disponible.

Christine Jean : Pour les associations, il est évident que l'information dans un dossier est fondamentale. Le premier objectif de la concertation est d'avoir accès au dossier or cet accès n'est pas toujours évident. Très souvent, les associations sont obligées de passer par la CADA (Commission d'Accès aux Documents Administratifs).

Michel Gaillard : Le garant ne doit pas être un expert dans le domaine mais il faut savoir détecter, dans le dossier du maître d'ouvrage, où sont les failles et les lacunes. Les garants pourront d'ailleurs désormais demander une contre-expertise. Les informations doivent être communiquées, mais certaines informations peuvent poser problème. Deux exemples. D'une part, il y a une première limite à l'information préalable en raison d'une certaine confidentialité. D'autre part, les questions environnementales vont très souvent être approfondies et développées pour le dossier d'enquête publique. Or ces résultats ne sont pas immédiatement disponibles.

Isabelle Jarry : Souvent, les contradictions du dossier du maître d'ouvrage sont fournies par les acteurs. L'écoute est fondamentale. Si vous écoutez, vous voyez les contradictions du dossier.

Christine Jean : La concertation permet de comprendre ce qu'est un processus décisionnel dans sa longueur, ce qui constitue un élément d'information en soi.

- Aboutir à une solution consensuelle ? Améliorer le projet, plan ou programme ?

Michel Gaillard : L'objectif premier d'une concertation, c'est l'écoute : un public qui écoute le maître d'ouvrage sur son projet et un maître d'ouvrage qui écoute les observations et les propositions du public. Le consensus, l'accord de tous, est utopique : il y a très peu de projets où tout le monde est d'accord. L'intérêt du maître d'ouvrage est que la concertation aboutisse à un projet. Le plus souvent la concertation vise l'évolution du projet : l'objectif n'est pas de sortir de la concertation avec un projet qui n'a pas bougé. La coconstruction n'est pas l'objectif premier de la concertation. Dans un projet il y a un décideur : le maître d'ouvrage. Toutefois celui-ci peut définir, point par point, avec les associations et le public, son projet. Il y a alors coconstruction du projet.

Isabelle Jarry : En concertation post débat public, on est sur des temps longs, qui permettent une relation continue avec le territoire, et le garant est au cœur du processus. Par exemple, si le maître d'ouvrage procède par des ateliers avec tous les acteurs pour moduler son projet, c'est le garant qui facilite les échanges. Le temps long de la concertation permet un enrichissement mutuel. À la fin, c'est le maître d'ouvrage qui décide mais l'apport d'éléments de réponse par le public est essentiel. Il faut donner à chaque acteur le sentiment d'avoir été écouté et d'avoir été entendu. La concertation n'est pas la conciliation mais c'est avancer ensemble.

Christine Jean : Si dans une concertation on pense être codécideur, on se trompe, c'est évident. Néanmoins, si une association participe à la concertation, elle va essayer de peser sur un certain nombre de choses. C'est à elle de voir comment elle peut dialoguer pour avancer avec le maître d'ouvrage. Si celui-ci prend en compte un certain nombre de choses, c'est déjà bien. C'est le maître d'ouvrage qui décide, certes, mais il sait qu'il s'expose à des contentieux s'il ne prend pas en compte les associations. C'est très important de comprendre que sur un même projet, il y a de multiples points de vue.

- Débattre de l'opportunité ?

Christine Jean : L'opportunité est au cœur des questions sur la concertation. Lors de l'enquête publique, le projet est déjà très avancé. Toutefois tous les projets posent des questions sur leur opportunité. Il faut questionner l'opportunité, les objectifs du projet. Un débat qui porte sur l'opportunité permet de mettre en évidence les priorités de chaque partie prenante. Sur un certain nombre de projets, la question de l'opportunité est essentielle dès lors qu'on est très en amont du projet.

Michel Gaillard : Tout ce qui vient d'être dit n'enlève rien au fait que le maître d'ouvrage est le décideur, même s'il peut décider de ne pas faire de projet.

Christine Jean : Sur ce point, j'ai un bémol. Les autorités administratives font aussi partie du processus décisionnel car in fine ce sont elles qui délivrent les autorisations indispensables à la réalisation du projet.

Quel(s) rôle(s) pour un garant ?

- Passeur ? Facilitateur ? Médiateur ?

Isabelle Jarry : Il y a mieux que passeur, c'est passage, passerelle. Il faut délocaliser la décision sur un terrain apaisé, où les acteurs se rencontrent et échangent. Le garant sert d'intermédiaire, il peut dénouer des problèmes.

Michel Gaillard : Dans une concertation, le responsable de la concertation est le maître d'ouvrage. Le garant, lui, veille au bon déroulé : il est facilitateur. La phase préparatoire de la concertation est fondamentale. Le garant rencontre le maître d'ouvrage mais aussi le monde associatif, les élus, etc. Il faut alors préparer un climat serein, de confiance. Il faut présenter le rôle du garant lors de la phase préparatoire.

Christine Jean : Le garant n'est pas quelqu'un qui est passif. Il est là pour faire en sorte que tout le monde puisse

s'exprimer. La confiance est primordiale. La phase préparatoire doit aussi rendre plus lisible les informations. Sur la médiation, le garant doit faire en sorte, par ses échanges, qu'on se mette d'accord sur le cadre du dialogue. C'est sur ce point que le garant est médiateur, pas sur le fond du projet.

- Gardien de la mémoire ?

Michel Gaillard : En termes de traçabilité, toutes les réunions donnent lieu à des comptes-rendus dont le garant atteste de la véracité et de l'exactitude.

Isabelle Jarry : J'ai parfois été amenée à faire les comptes-rendus moi-même, les plus détaillés possibles. Dans certains cas, le garant peut être amené à être le greffier. La question de la traçabilité des échanges est primordiale.

Françoise Lavarde : Deux documents permettent la traçabilité des échanges. Tout d'abord, le bilan du garant résume le déroulé de la concertation et fait une synthèse des observations et des propositions du public. Ensuite, le maître d'ouvrage produit un document qui explicite sa décision et répond aux observations émises par le public.

Christian Leyrit : Le pouvoir du garant est d'écrire le bilan qui est rendu public et figure dans le dossier d'enquête publique.

- Critique du dispositif

Michel Gaillard : Le garant n'organise pas mais il incite le maître d'ouvrage à améliorer les dispositifs de concertation. Il peut animer des réunions mais ce n'est pas une obligation : il en discute avec le maître d'ouvrage.

- Garantie, label ?

Christian Leyrit : Sur la déontologie, la Charte que doivent signer les garants a été renforcée. L'essentiel, c'est le pluralisme des expertises.

Isabelle Jarry : Il faut montrer que le garant est neutre. Il ne suffit pas de le dire. Toute l'attitude doit être neutre. Il faut donner la pleine mesure de sa neutralité.

Conclusion

Françoise Lavarde : Une concertation va au-delà de la simple mise en dialogue. Le garant est bien l'acteur clé du processus de participation mais ce n'est pas l'acteur clé au service des parties prenantes. Ainsi, Pierre-Yves Guilhéneuf dans son ouvrage « Garantir la concertation », explique que « *trop de garants conçoivent encore leur rôle comme celui d'un greffier, observateur discret des réunions, prenant des notes en vue de la rédaction de son rapport. Or les situations de conflit qui caractérisent un certain nombre de concertation supposent des garants actifs et même proactifs, susceptibles d'anticiper les situations potentiellement risquées, capable de jouer le rôle d'arbitres ou de conciliateurs lorsque des différends éclatent sur les processus de concertation. Les sujets à fort contenu technique nécessitent des garants capables d'examiner les documents mis à la disposition des participants, d'écouter et d'apprécier les critiques portées sur eux ou d'évaluer la nécessité de contre-expertises lorsque celles-ci sont réclamées. La plupart des situations de concertation demandent au garant de poser un regard averti sur le processus de dialogue, de pouvoir solliciter son réajustement si nécessaire et d'accompagner de ses conseils ceux qui le mettent en œuvre; de ne pas se réfugier dans des modèles tout faits mais d'adapter ses propositions aux spécificités de chaque situation. Toutes ces situations exigent qu'il soit capable d'écouter sans juger, d'anticiper les difficultés en allant à la rencontre des acteurs, de faire preuve d'empathie en toute circonstance et d'autorité lorsque cela est nécessaire, de rester discret mais de pouvoir s'affirmer y compris auprès d'experts, de hauts fonctionnaires, de militant ou de simples citoyens.* »