

# GARANTS DE CONCERTATION

## Notice de présentation jointe à l'appel à candidature

### I. La concertation, une procédure participative encadrée par la loi

Selon les dispositions du code de l'environnement, la Commission nationale du débat public (CNDP), autorité administrative indépendante créée par la loi du 27 février 2002, est chargée de veiller au respect de la participation du public durant le processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, régional ou local, ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Pour ce type de projets, le code prévoit deux procédures participatives : la concertation et le débat public. Elles sont visent à garantir le droit à l'information et à la participation du public et elles sont décidées et gérées par la CNDP. Le garant n'intervient que sur les procédures de concertation.

la concertation doit permettre au public :

- d'accéder librement à l'ensemble des informations en lien avec le projet ou la concertation ;
- d'avoir une incidence réelle sur les décisions prises par le porteur de projets, notamment par la formulation d'observations et de propositions sur le projet et/ ou la concertation ;
- d'être informé de la manière dont il a été tenu compte de ses observations et propositions dans les décisions d'autorisation ou d'approbation.

Le champ de la concertation, quant à lui, est particulièrement large et doit permettre de débattre :

- De l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques du projet ;
- Des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire ;
- Des solutions alternatives, y compris pour un projet, de l'absence de mise en œuvre ;
- Des modalités d'information et de participation du public après concertation préalable.

Les démarches d'implication des citoyens changent considérablement selon la phase du projet où elles interviennent. La concertation peut avoir lieu en amont d'une décision (on parle alors de « concertation préalable »), mais peut également se tenir après un débat public ou une concertation préalable, et porte alors sur les suites données par le maître d'ouvrage jusqu'à l'enquête publique. Elle peut se tenir par obligation légale ou à l'initiative du porteur du projet, plan ou programme. A cette pluralité de démarches correspond une pluralité de nuances, d'obligations et de marges de manœuvre dans le rôle du garant.

### II. Le garant, acteur clé de la concertation

Le garant veille au respect du droit à l'information et à la participation du public issu de la Charte constitutionnelle de l'environnement et précisé par les dispositions du Code de l'environnement. Garant d'un droit, il est prescripteur d'actions pour en assurer l'effectivité. La CNDP préconise ainsi que le garant ne se place jamais comme un évaluateur

ex post des démarches de concertation, ni comme observateur ou comme un simple greffier. Le garant est un acteur à part entière et actif du processus de concertation, même s'il y a un curseur à placer, au cas par cas et en liaison avec le porteur du projet, entre le suivi, l'animation et la conduite de démarches de concertation.

Le garant intervient pour rectifier, infléchir ou améliorer le processus de concertation. Il n'est pas là pour émettre un jugement final sur le projet, mais pour évaluer et rendre compte de la concertation. Il est donc une figure en mesure d'influer la qualité de la concertation pendant son déroulement.

La marge de manœuvre du garant est donc très large : du suivi critique à l'animation des démarches de concertation ou à la co-élaboration de la concertation avec le MO.

**Ainsi,**

1. La CNDP préconise un rôle actif du garant tout au long du processus de concertation dès la conception de la démarche et encadre chaque prise de fonction par une lettre de mission rendue publique.
2. Dès sa prise de fonction, le garant doit décider en accord avec la CNDP la manière dont il garantira le droit à la participation et à l'information du processus.) et doit expliciter son choix auprès du MO et du public.

#### **a. Garantir quoi ? La neutralité du garant**

La neutralité du garant concerne à la fois le projet débattu et les relations avec toutes les parties prenantes. Il ne s'exprime pas sur le fond du projet. Il adopte des comportements ne favorisant ni ne pénalisant aucune des parties prenantes. Il ne lui appartient pas de soulever des questions ou d'émettre des propositions de fond. En revanche, il est de son rôle de veiller à ce que les sujets de fond soient bien portés à la connaissance du public et que les contributions du public soient bien prises en compte par le décideur.

Pour accomplir sa mission, il doit donc garantir :

- la qualité et sincérité des informations diffusées. S'il n'est pas suffisamment compétent pour évaluer le caractère complet et pluriel de l'information il peut faire recours à plusieurs compétences en accord avec la CNDP ;
- le contenu et la qualité des outils d'information ;
- les caractéristiques et la pertinence des outils d'expression du public ;
- la possibilité pour le public de poser des questions ou de formuler des propositions et d'obtenir les réponses argumentées de la part du maître d'ouvrage ;
- la mise en place d'un calendrier et de modalités permettant la participation la plus élargie, inclusive et continue du public (par exemple les modalités d'éventuelles réunions publiques) ;
- le respect des principes de base d'une démarche d'implication du public (inclusion, accessibilité, intelligibilité des documents, liberté d'expression etc.), qui rejoignent en partie ceux de la CNDP (indépendance, neutralité, transparence, équivalence et argumentation) ;
- la réponse à toute question ou remarque sur le déroulement du processus, par exemple si lui sont signalés des dysfonctionnements de la démarche ;
- le bon déroulement de la concertation, et notamment le respect du cadre juridique posé par le code de l'environnement

**Ainsi,**

3. Le garant assiste à toutes les réunions de travail, publiques, thématiques et aux ateliers organisées par le MO, et (re)lit tous les documents produits lors de la concertation (documents d'information, dossiers techniques, comptes-rendus, etc.)
4. Le garant doit avoir un *droit de regard* sur l'ensemble de la démarche, des ressources et des propositions du MO pour l'organisation de la concertation : il prescrit les modalités et le calendrier de la concertation en fonction de son étude du contexte, et des informations dont il a connaissance sur le projet et les enjeux qu'ils emportent en matière d'association du public. Suivant le type de projet et de concertation, le choix final des modalités et du calendrier appartient à la CNDP qui les valide en séance plénière, ou au maître d'ouvrage, sans que cela réduise le garant à l'état de « caution démocratique ». Cette mission dépasse donc la simple observation.

5. Le garant peut intervenir à tout moment pour rappeler le cadre ou les règles de la concertation aux participants ou aux organisateurs.

### **b. Garantir qui ? L'indépendance du garant**

Indépendance ne signifie pas absence de dialogue ou traitement identique a priori de toutes les situations et de tous les acteurs en jeu. Le garant doit savoir et pouvoir dialoguer avec toutes les parties prenantes selon leurs spécificités et selon le contexte et la conjoncture entourant le projet, notamment à des vues de réductions d'asymétries, selon le principe d'équivalence porté par la CNDP.

Le garant doit garantir à tous les interlocuteurs la même qualité d'écoute et ouverture d'esprit au-delà de leur position vis-à-vis du projet ou de la concertation.

Il peut aussi se positionner en situation de facilitateur si les parties prenantes n'arrivent pas à dialoguer de façon constructive et si elles le demandent.

Ainsi,

6. Le garant peut rencontrer en dehors du processus de concertation autant de fois qu'il le considère nécessaire une ou plusieurs des parties prenantes (MO, associations, citoyens, collectif, experts) pour mieux les associer à la démarche et/ou comprendre le contexte. Il peut décider, en accord avec ses interlocuteurs, du statut de ces rencontres : confidentielles ou publiques.

7. Si le contexte le justifie, s'il en a les compétences et si cela ne l'empêche pas de mener à bien son rôle, le garant peut animer lui-même les réunions publiques ou les ateliers, en accord avec le porteur du projet

### **c. Garantir comment ? La transparence et l'accessibilité du garant**

Le garant doit être connu par tous les participants. Son rôle et ses missions doivent être précisément explicités au public dès le démarrage de la concertation.

Il doit être à disposition de toutes les parties prenantes et donner toujours une réponse à tout type de sollicitation concernant la concertation qu'il garantit. Il peut, s'il le juge nécessaire au vu du déroulement de la concertation et des controverses que pose le projet, plan ou programme, faire la demande à la CNDP d'une expertise complémentaire.

Dans un souci de transparence, il doit rédiger un bilan rendu public à la fin de la procédure.

Ainsi,

8. Le garant dispose de coordonnées non personnelles créées pour lui par la CNDP (boîte courriel, boîte postale si besoin) et se doit de les diffuser largement.

9. Le Bilan établi par le garant à la fin de la concertation doit être public et publié en ligne sur le site de la CNDP en format électronique téléchargeable. Le garant doit préciser dans son bilan comment il a évalué la qualité de l'information et de l'association du public pendant la concertation, ainsi que les raisons des choix opérés. Il précise les arguments du public qui n'ont pas obtenu de réponse pendant la concertation et demande au MO ou, le cas échéant, aux pouvoirs publics de le faire.

11. Une fois que le MO a publié les enseignements qu'il tire de la concertation, le garant rédige un avis. Cet avis, très court, a pour objectif d'explicitier les éléments issus de la concertation qui ont été intégrés, ou pas, dans le projet par le MO ainsi que de montrer comment les différents points de vue ont été pris en compte, ou pas, dans la décision finale. Cet avis explicite de façon plus claire un moment clé d'un processus participatif, celui de l'intégration des résultats avec la prise de décision, aussi appelé « reddition des comptes ».

## **III. Le profil du garant**

S'il n'est pas nécessaire qu'il soit expert dans le domaine du projet dont il garantit la concertation, il est en revanche fondamental que le garant ait des connaissances dans trois domaines particuliers :

1. loi et procédures encadrant la concertation et la participation du public en aménagement, urbanisme et en environnement ;
2. fondamentaux des démarches participatives : méthodes et techniques de mobilisation et d'implication de tous les publics, rôle de l'expert et de l'expertise, articulation à la décision ;
3. principes et logiques de fonctionnement de la CNDP.

Par ailleurs, lors de la candidature, disposer d'une expérience dans les domaines de la participation et/ou de la médiation est un critère de sélection pondéré à 10% de la note finale.

<b><i>Missions du garant</i></b>	<b><i>Compétences et savoir-faire associés</i></b>	<b><i>Pondération des critères</i></b>
<b><u>1/ Garantir le droit à l'information sur le projet</u></b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lire et comprendre des documents de projets (cartes, synthèses, schémas...) et être en mesure d'en repérer les éventuels manques ou défauts.</li> <li>- Assurer la qualité, l'intelligibilité et la sincérité des informations diffusées au public, notamment en prescrivant des améliorations des outils d'information et du contenu des documents publics aux MO.</li> <li>- Amener le MO à rendre public le maximum de documents possible.</li> <li>- Veiller à ce que les questions de fond posées par les participants soient prises en compte et trouvent réponse auprès du MO.</li> <li>- Repérer les controverses éventuelles auxquelles le MO ne parvient pas à apporter de réponse satisfaisante, et demander à la CNDP une expertise complémentaire.</li> <li>- Ne pas se prononcer sur le fond des projets (neutralité) : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rappeler le cadre juridique du droit de l'information, et notamment les délais et modalités de communication au public que tout MO doit respecter.</li> <li>• Porter un regard critique sur l'ensemble des documents afférents à la concertation et obtenir du MO qu'il les rectifie si besoin : dossier de concertation, flyers d'invitations, affiches, etc.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compréhension des enjeux sociaux, économiques, environnementaux et d'aménagement des projets, plans ou programmes</li> <li>- Maîtrise des loi et procédures encadrant la concertation et la participation du public en environnement, aménagement et urbanisme</li> <li>- Esprit d'analyse et de synthèse</li> </ul>	25%
<b><u>2/ Garantir le droit à la participation du public</u></b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préparation : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mener une étude de contexte territorial à partir d'entretiens menés librement pour comprendre ce que chaque acteur pense du projet et de la concertation.</li> <li>• Prescrire au MO les actions à mettre en œuvre pour rendre possible une mobilisation forte du public et des</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Maîtrise des fondamentaux des démarches participatives : méthodes et techniques de mobilisation et d'implication de tous les publics, d'animation du</li> </ul>	35%

<p>participants spécifiquement visés, notamment les outils les plus pertinents.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mettre en place un calendrier et des modalités permettant la participation la plus élargie, inclusive et continue du public. Ces modalités doivent découler des résultats de l'étude de contexte et se construire en collaboration directe avec le MO.</li> </ul> <p>- Déroulement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dialoguer avec toutes les parties prenantes selon leurs spécificités et selon le contexte et la conjoncture du projet, notamment afin de réduire les asymétries d'accès à la participation.</li> <li>• Veiller à apporter une réponse à toute question afférent à la concertation.</li> <li>• Rectifier, infléchir ou améliorer le processus de participation en cours de déroulement.</li> <li>• Rendre possible le dialogue lorsqu'il est rompu.</li> <li>• Animer les rencontres avec le public, si le contexte semble y appeler.</li> </ul>	<p>rôle de l'expert et de l'expertise, d'articulation à la décision</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Compréhension des jeux d'acteurs et intelligence des situations</li> <li>- Capacité à s'adresser à et écouter différents niveaux d'interlocuteurs</li> <li>- Goût et capacité à travailler avec les publics les plus éloignés de la décision</li> <li>- Aisance en situation ou contexte conflictuel.le</li> <li>- Disponibilité, adaptabilité, réactivité : aux situations, aux acteurs, aux événements...</li> <li>- Aptitude à l'expression orale</li> <li>- Capacité à exercer sa mission avec indépendance (vis-à-vis du porteur du projet et de toutes parties prenantes)</li> <li>- Capacité à travailler sous pression et en autonomie</li> <li>- Maîtrise des réseaux sociaux</li> <li>- Sens du service public</li> </ul>	
<p><b><u>3/ Rédiger de manière indépendante et neutre un bilan de la concertation rendu public</u></b></p>		
<p>- Rendre compte par la rédaction d'un bilan publié sur le site internet de la CNDP du déroulement de la concertation, de la qualité de l'information et de l'association du public pendant la concertation, ainsi que des raisons des choix opérés.</p> <p>- Une fois que le MO a publié les enseignements qu'il tire de la concertation, rédiger un avis pour expliciter la prise en compte, ou non, des différents points de vue exprimés lors de la concertation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aisance rédactionnelle</li> <li>- Maîtrise des outils bureautiques</li> </ul>	<p>15%</p>
<p><b><u>4/ Insérer la concertation et la mission dans un contexte territorial spécifique</u></b></p>		
<p>- Se faire connaître par tous les participants, expliciter son rôle, être identifiable comme un acteur à part entière de la concertation et se mettre à la disposition de tous les participants.</p> <p>- Affirmer sa position et les principes de la CNDP, et notamment l'indépendance vis-à-vis du MO et l'égalité de traitement de tous les participants et acteurs de la concertation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compréhension des enjeux sociopolitiques d'un territoire</li> <li>- Sens de la diplomatie</li> <li>- Maîtrise des principes et logiques de fonctionnement de la CNDP</li> </ul>	<p>15%</p>

Le garant devra suivre une formation obligatoire et gratuite pour se mettre à niveau sur ces domaines de connaissance. Cette formation n'est pas indispensable pour être inscrit sur la liste nationale mais reste obligatoire pour être missionné par la CNDP sur une première concertation. Financée par la CNDP, cette formation est certifiée et diplômante et vise à harmoniser les pratiques de concertation sous son égide. Ainsi, chaque garant devra :

- obtenir une accréditation de suivi d'un MOOC portant sur la participation dans le champ environnemental (ou bien être titulaire d'un diplôme équivalent dans le domaine de la participation ou de la médiation)
- participer à une journée de rencontre collective avec d'autres garants et l'équipe de la CNDP
- participer à une formation de prise en main de la mission, dans le mois suivant sa désignation.

#### **IV. Les engagements et les droits du garant**

Avant chaque mission pour laquelle il est désigné, le garant signe une charte d'éthique et de déontologie, souscrivant ainsi aux clauses qui encadrent son engagement en faveur de la concertation, et qui assurent son indépendance, son impartialité, sa neutralité ainsi que son devoir de réserve.

Le garant doit par ailleurs :

- Signaler de lui-même les situations où il pourrait se trouver en conflit d'intérêts, notamment avoir des liens économiques ou personnels avec l'une des parties prenantes
- S'engager sur l'ensemble de la procédure de concertation qu'il prend en charge
- Rédiger le bilan de la concertation à la clôture de chaque mission, dans le délai fixé
- Mettre à jour régulièrement sa fiche de présentation sur le portail Internet de la CNDP
- Participer aux manifestations organisées annuellement à destination des garants

L'ensemble de ces engagements peut nécessiter une grande disponibilité de la part du garant, d'autant plus si le contexte et le déroulement de la concertation sont complexes.

Le non-respect de ces obligations pourra conduire à la radiation de la liste nationale.

Le garant, dès lors qu'il est désigné par la CNDP, est indemnisé par cette dernière selon un montant horaire de vacations s'élevant à 76,22€HT pour participation à des séances publiques, et 38,11€HT pour travaux en dehors de ces séances. Ces indemnités ne peuvent toutefois pas dépasser 6861€HT par concertation et sont virés en fin de mission sur la base du bilan du garant. Elles sont imposables et doivent figurer au titre des traitements et salaires dans la déclaration de revenus. Par ailleurs, les frais engagés par cette mission (déplacements, kilométrages en voiture, hébergement, restauration, secrétariat, télécommunications, internet...), mais également par les déplacements à Paris pour les journées de rencontres et de formation sont remboursés par la CNDP sur justificatifs originaux. Une fiche pratique est distribuée à tous les garants et récapitule les montants de remboursement fixés.

Enfin, les garants bénéficient de l'assistance technique, méthodologique et institutionnelle de la CNDP. Ils ont des interlocuteurs disponibles au sein de la CNDP qui veillent à ne pas les laisser seuls sur les territoires, et qui s'appliquent à tisser des relations de confiance avec eux. Lors de leurs premières missions, les garants sont régulièrement nommés en binôme avec un autre garant plus expérimenté afin de favoriser la co-formation. Cette nomination en binôme peut également avoir lieu en cours de mission, si la CNDP le décide ou si les acteurs du territoire en font la requête motivée et que la CNDP y donne suite.

Il est important que le garant ait un lien continu avec la CNDP et qu'il informe de manière régulière (mensuelle) de la tenue de sa mission et des éventuelles difficultés rencontrées.

L'inscription sur la liste nationale n'assure pas la désignation immédiate sur des missions de concertation, car cela dépend directement des demandes et des saisines que reçoit la CNDP (nous remarquons ainsi des territoires plus demandeurs que d'autres). En revanche, elle est l'occasion, au-delà de la garantie des concertations, de se former aux enjeux de la démocratie participative et du droit de l'environnement. , notamment à travers ses délégués régionaux, son centre de ressources et son dispositif de formation. Pour s'assurer que tous les garants soient au niveau avec ces standards de compétences, la CNDP proposera une formation obligatoire aux garants. Un système de tutorat sera mis en place pour les garants sans expérience.