

## Le tiers-garant de la concertation entre participation publique et gouvernance territoriale

Jean-Marc Dziedzicki, Laura Michel

► **To cite this version:**

Jean-Marc Dziedzicki, Laura Michel. Le tiers-garant de la concertation entre participation publique et gouvernance territoriale. Canadian Journal of Regional Science, Canadian Regional Science Association, 2017, Nouvelles controverses du développement territorial, 40 (2), pp.149-163. hal-02593712

**HAL Id: hal-02593712**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02593712>**

Submitted on 15 May 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.





Canadian Journal of Regional Science  
Revue canadienne des sciences régionales

## Le tiers-garant de la concertation entre participation publique et gouvernance territoriale

Jean-Marc Dziedzicki<sup>1</sup> et Laura Michel<sup>2</sup>

<sup>1</sup>SNCF Réseau; <sup>2</sup>Université de Montpellier, CEPEL.

Adressez vos commentaires à  
[aura.michel@umontpellier.fr](mailto:aura.michel@umontpellier.fr) et [jean-marc.dziedzicki@reseau.sncf.fr](mailto:jean-marc.dziedzicki@reseau.sncf.fr)

Soumis le 23 janvier 2016. Accepté le 30 mai 2017.

© Canadian Regional Science Association / Association canadienne des sciences régionales 2017.

Dziedzicki, J-M, & Michel, L. 2017. Le tiers-garant de la concertation entre participation publique et gouvernance territoriale. *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales* 40(2), 149-163.

L'émergence du rôle de tiers-garant de la concertation en France vise une meilleure participation du public aux processus d'élaboration des projets d'aménagement en garantissant sa bonne information et la recherche de sa participation large. Ce rôle s'affirme dans un contexte à la fois de renforcement de la participation du public et de critiques adressées à des dispositifs participatifs qui auraient des effets limités sur les participants et les décisions. Portée par une communauté d'acteurs réunissant la Commission nationale du débat public (CNDP), quelques maîtres d'ouvrage, des chercheurs et des praticiens de la concertation, cette innovation du tiers-garant pose cependant la question de sa réception dans le cadre de configurations locales organisées autour de leurs propres modalités de gouvernance. A partir d'un exemple de concertation avec tiers-garant conduite sur un projet de gare nouvelle et à laquelle les deux auteurs ont participé, nous proposons d'explorer les possibilités qu'offre l'intervention de ce nouveau type d'acteur en faveur d'une plus grande lisibilité et ouverture de la gouvernance territoriale des projets, et finalement d'une gouvernance plus coopérative.

**Numéro spécial:** Nouvelles controverses du développement territorial.

**Rédacteurs invités:** André Torre, Eduardo Chia et Frederic Wallet

Le recours à un tiers-garant dans les dispositifs de participation publique liés à des projets d'aménagement s'est amplifié ces dernières années en France. Il vise à garantir à travers l'intervention d'une tierce partie réputée neutre et indépendante que le dispositif participatif mis en place repose sur une information de qualité et accessible au plus grand nombre ainsi que sur une véritable expression des populations concernées permise par un ou plusieurs temps d'échange avec elles.

Cette innovation dans la gouvernance territoriale des projets a pro-

gressivement émergé dans les années 2000 à l'initiative de la Commission nationale du débat public (CNDP) lorsqu'elle recommandait à des maîtres d'ouvrage qui l'avaient saisie d'organiser une concertation avec garant plutôt qu'un débat public. Elle est portée par une communauté d'acteurs favorables au renforcement des démarches dites de concertation<sup>1</sup> ou de participation du public : les acteurs institutionnels tels que le ministère de l'écologie (à travers la Charte de la concertation de 1996 et la Charte de la participation du public en 2016), la CNDP, la commission spécialisée du Conseil national de la transition écolo-

gique sur la démocratisation du dialogue environnemental, dite commission Richard (à travers son rapport publié en 2015), mais aussi des chercheurs et praticiens experts de la concertation et certains maîtres d'ouvrage et collectivités territoriales.

Ce mouvement a conduit à la reconnaissance législative de la fonction de garant à travers son apparition dans le code de l'Environnement en 2010 et son renforcement en 2016, sans néanmoins que son rôle et ses modalités d'intervention soient clairement définis. Le tiers-garant ou garant (dans la suite du texte) se distingue toutefois d'autres figures de tiers qui se sont développées depuis les années 1980 dans plusieurs pays en réaction à la conflictualisation de projets d'aménagement, à partir notamment des pratiques de médiation environnementale qui ont fait florès aux USA (Dziedzicki 2003). Ce ne sont néanmoins pas tant les techniques dites de résolution des conflits (*alternative dispute resolution*) qui ont alors été développées que des principes s'en inspirant, afin de favoriser une planification et une politique d'aménagement et d'urbanisme plus participatives ou collaboratives (Dukes 1996 ; Dziedzicki 2003 ; Weidner 1998). La France ne fait pas exception à ce constat. Plusieurs figures du tiers y ont émergé - animateur, facilitateur, médiateur, conciliateur, garant, etc. - dans le cadre de démarches dites de concertation ou de participation mises en place à la faveur du renforcement de la politique de participation du public dans les politiques et projets d'aménagement locaux. C'est cependant la figure singulière du tiers-garant du dispositif participatif qui s'institutionnalise en France à partir de la création de la Commission nationale du débat public en 1995. Elle se singularise par son rôle de « garantie », au sens où son intervention doit garantir la consistance d'un dispositif d'information et de participation du public sans cependant avoir de rôle a priori dans le résultat de ce dispositif, ni dans le processus décisionnel.

Le garant se présente ainsi comme une innovation instrumentale qui interroge la gouvernance territoriale des

### Encadré méthodologique : une recherche impliquée

Cet article s'appuie principalement sur une étude de cas mettant en lumière les enjeux et les effets de l'innovation instrumentale que constitue la nomination d'un tiers-garant dans un dispositif de participation publique en amont d'un projet d'aménagement complexe lié à un programme de développement urbain : une gare nouvelle sur le nouveau contournement ferroviaire de Montpellier. Parallèlement à ce terrain, nous avons également mobilisé des matériaux empiriques visant à reconstituer l'origine et la diffusion du rôle de garant en France. L'originalité de cette contribution vient de ce que nous avons été parties prenantes de ces deux processus. Une des auteurs, enseignante-chercheuse en science politique, a été nommée garante de la concertation sur le projet de Gare Nouvelle à Montpellier et a joué ce rôle de manière active durant plusieurs mois. Le second auteur, doté d'une double expérience de chercheur et de praticien de la concertation, était responsable de la politique de concertation du maître d'ouvrage du projet de Gare Nouvelle de Montpellier au moment de cette expérience et a suivi la préparation et le déroulement de cette concertation. Par ailleurs, nous avons tous deux été impliqués à des niveaux et degrés différents, dans les divers groupes de travail et consultations nationaux sur la question du garant qui ont abouti à sa reconnaissance institutionnelle (ordonnance du 3 août 2016 portant réforme des procédures de participation du public). Nous avons ainsi endossé le rôle de chercheurs-acteurs, participant chacun à son niveau au développement de cette innovation tout en ayant à l'esprit l'objectif d'apprendre de ce processus. Toutefois, le projet du présent article n'est né qu'à l'issue de l'expérience de concertation de la gare de Montpellier. Ainsi, aucun protocole d'enquête préalable à la concertation n'a été élaboré, ce qui d'ailleurs aurait constitué un biais dans la conduite de la concertation avec le risque d'influer sur l'attitude et le rôle de chacun d'entre nous au cours de celle-ci. Nous avons donc procédé a posteriori à un travail de collecte et d'analyse de nos archives respectives : les carnets d'observation de la garante tenus lors des réunions préalables de préparation avec le maître d'ouvrage et lors de toutes les étapes de la concertation, les correspondances et notes relatives aux échanges entre la garante, la cheffe de projet et la chargée de concertation, les notes et correspondances internes au maître d'ouvrage, les notes prises à l'occasion des réunions de travail au niveau national sur le rôle du garant et les documents officiels de la concertation.

Ce rôle de chercheurs-acteurs présente à la fois une force et un défi pour l'analyse (Higdem & Sandkjær Hanssen 2014). D'un côté, il permet de mobiliser un matériau difficilement accessible à tout chercheur extérieur et d'observer les interactions qui se déroulent en dehors de la scène publique de la concertation. Notre implication directe comme garant de la concertation d'une part et promoteur d'autre part du projet et de la concertation, nous a permis d'accéder à certaines arènes et réflexions stratégiques que les enquêtes a posteriori, par entretien par exemple, ne peuvent atteindre. Il en va ainsi des luttes internes qui aboutissent à des dispositifs qui semblent ensuite « naturalisés » alors qu'ils sont le résultat de négociations et de stratégies différenciées au sein d'une même organisation qui interagit avec des stratégies des collectivités territoriales ; mais aussi des négociations et discussions parfois rugueuses entre le maître d'ouvrage et le garant avant, pendant et après la tenue des différents temps et outils participatifs mis en place au sein d'un même dispositif. D'un autre côté, avoir joué un rôle actif en amont de la concertation pour l'un de nous (notamment dans le cadre des négociations sur la définition des objectifs et du dispositif de concertation, et en particulier sur le choix de faire intervenir un tiers-garant), et durant la concertation pour l'autre, rend plus difficile la posture du chercheur neutre pour une analyse distanciée du matériau. Le maître d'ouvrage comme le garant sont des acteurs à part entière de la concertation qui les a conduit à endosser des rôles qui ont influé sur leurs perceptions du déroulement et des résultats de cette concertation. Nous avons finalement choisi à travers cet article d'assumer cette subjectivité et de mobiliser ces données car nos points de vue, s'ils sont incontestablement situés, le sont cependant très différemment (maître d'ouvrage/garant), ce qui a permis une certaine mise à distance réciproque au moment de l'écriture. Nous avons également considéré que nos données offraient des sources d'informations très rarement disponibles pour expliciter des processus par nature non publics, invisibles et pourtant essentiels pour mieux comprendre le visible, et pour éclairer la manière dont les différents acteurs perçoivent l'intervention et le rôle du garant en pratique et se positionnent par rapport à lui/elle et à la concertation.

projets d'aménagement. Un dispositif participatif peut en effet être considéré comme un instrument d'action publique au sens de Lascoumes & Le Galès, à savoir un « *dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur* » (Lascoumes & Le Galès 2005 : 13). L'innovation introduite par le garant dans l'instrument participatif, en modifie à la fois le sens – avec une forme de contrôle extérieur du fonctionnement du dispositif – et l'organisation des rapports sociaux qu'il sous-tend, en favorisant potentiellement un renforcement du rôle du public. Or, comme le souligne l'introduction de ce

numéro, les territoires sont devenus les principales places du développement. Les projets d'aménagement qui soutiennent ce développement, s'inscrivent désormais dans une gouvernance territoriale qui associe Etat, collectivités territoriales mais aussi acteurs privés et société civile (Le Galès 1995). Les élus locaux jouent un rôle majeur dans ces configurations y compris pour organiser la participation du public (Jouve 2005). L'imposition d'un tiers dans les dispositifs participatifs relatifs aux projets d'aménagement ouvre alors potentiellement la voie à des formes d'apprentissage de la part d'acteurs désireux de participer à la gouvernance territoriale, mais aussi à des formes de résistances de la part d'acteurs déjà pleinement inclus

dans cette dernière.

Le présent article vise à comprendre la diffusion de cette innovation instrumentale qu'est le garant et ses effets sur la gouvernance territoriale des projets. Comment expliquer l'émergence de cette innovation dans le champ de la participation publique et dans la gouvernance territoriale? L'intervention du garant vise-t-elle à répondre à certaines critiques adressées aux modes conventionnels de participation du public, et le permet-elle ? Quels en sont les effets, attendus ou non ? Comment se fait sa réception dans le cadre de configurations locales organisées autour de leurs propres modalités de gouvernance et projets de développement ? Finalement, cette innovation contribue-t-elle à l'instar

d'autres instruments de *soft law* à relativiser le processus d'autonomisation des acteurs locaux dans le développement de leur territoire, comme le soutiennent certains auteurs (Eps-tein 2015 ; Béal et al. 2015) ?

Il est possible selon nous de considérer cette intervention du garant, certes encore timide, comme une réponse permettant de renforcer et sécuriser les dispositifs de concertation face aux acteurs de la gouvernance, le plus souvent réticents à leur développement. En s'attachant à garantir l'information et la participation du public, le garant contribuerait à une gouvernance locale plus transparente et ouverte.

Nous présentons dans un premier volet les raisons qui, selon nous, expliquent l'émergence de la figure du garant de la concertation en France comme réponse aux critiques adressées à la participation du public dans les projets d'aménagement, et en font un objet d'analyse à part entière. Au-delà cependant, son intervention peut être vue également comme une réponse, certes non formulée comme telle, aux critiques adressées aux nouvelles formes de gouvernance territoriale (second volet). Dans un troisième volet, nous interrogeons plus précisément le rôle du garant et sa contribution aux enjeux de participation et de gouvernance territoriale dans le cas d'une concertation menée sur le projet ferroviaire de Gare Nouvelle de Montpellier. Dans le quatrième volet, nous discutons du rôle du garant entre participation publique et gouvernance territoriale.

### **1. Le garant de la concertation : une réponse apportée en France aux critiques adressées à la participation publique**

Bien que des tiers-médiateurs soient parfois sollicités, dans certains pays, par des aménageurs pour intervenir dans le cadre de situations (potentiellement) conflictuelles autour de leurs projets, ce n'est pas la figure du médiateur participant à la résolution du conflit qui s'est imposée en France. La figure du tiers qui s'y institutionnalise depuis la création au

début du XIX<sup>e</sup> siècle du commissaire enquêteur qui anime une enquête publique, et surtout avec la création de la Commission nationale du débat public, est celle du tiers neutre et indépendant, désigné par une autorité nationale indépendante afin de garantir la sincérité et la transparence du dispositif de participation (Ollivier-Trigalo & Piechaczyk 2001). Autorité administrative indépendante depuis 2002, chargée de garantir la neutralité et la qualité des débats, la CNDP désigne à cet effet un tiers, la Commission particulière du débat public (CPDP), pour la préparation et la conduite d'un débat public. A ce jour, le débat public organisé par la CNDP apparaît en France comme la forme la plus innovante et achevée d'organisation de la participation des citoyens « ordinaires » à la discussion des choix collectifs (Revel et al. 2007b).

Egalement chargée de diffuser la culture du débat public dans l'ensemble de l'action publique, la CNDP participe en pratique, depuis les années 2000, à étendre le modèle du garant neutre et indépendant au-delà des débats publics qu'elle organise. Déjà, l'article 7 de la « charte de la concertation » proposée par le ministère de l'Environnement en 1996 pour les projets non concernés par un débat public, posait que « la concertation nécessite souvent la présence d'un garant ». La Charte sera néanmoins peu suivie d'effets. C'est de fait la CNDP qui a commencé à désigner au milieu des années 2000 des garants chargés de veiller à la qualité de la participation du public dans le cadre de concertations qu'elle recommandait (dispositif de concertation géré par le promoteur du projet lorsque la CNDP décide de ne pas organiser de débat public)<sup>2</sup>. Puis ce rôle s'est renforcé sous l'effet conjugué de différents acteurs : la CNDP a accru ses décisions recommandant la tenue d'une concertation avec garant, mais certains maîtres d'ouvrage et collectivités ont aussi eu recours de manière volontaire (i.e. en dehors de tout cadre réglementaire) à un garant. Cette montée en puissance a été actée par l'inscription dans le droit français de la fonction de garant

à l'issue du Grenelle de l'Environnement et renforcée à la suite de l'ordonnance publiée le 3 août 2016 portant réforme des procédures de participation du public, ordonnance qui associe clairement le développement du recours au garant à l'élargissement des compétences et pouvoirs de la CNDP. La charte de la participation du public publiée en octobre 2016 par le ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer promeut également la possibilité de recourir au tiers-garant. Aujourd'hui, un garant peut donc être nommé par la CNDP ou par le promoteur d'une opération d'aménagement. Les modalités de son intervention restent cependant souples et adaptables au cas par cas s'agissant de sa contribution à la définition, l'organisation et l'accompagnement plus ou moins actif du processus de concertation (certains garants restent discrets au cours des réunions, d'autres en sont les animateurs, etc.).

Il nous paraît important de souligner que le processus d'institutionnalisation du garant est aussi porté par les acteurs mêmes de la concertation. Certains maîtres d'ouvrage et collectivités ont soutenu le développement du rôle du garant en faisant en particulier appel à son intervention en dehors de toute obligation. Récemment, un collectif représentant des entreprises, associations, institutions publiques et institutions de recherche impliquées dans le développement de la concertation<sup>3</sup> a produit une réflexion collective et des propositions pour renforcer le rôle du garant de la concertation (Institut de la concertation et al. 2014). Sans être à l'initiative de cette dynamique, la CNDP s'y est ralliée et a soutenu ces propositions dont une partie a trouvé une résonance législative à travers l'ordonnance gouvernementale publiée le 3 août 2016. Ces évolutions résultent ainsi du travail d'une communauté d'acteurs fortement mobilisée autour de la concertation.

Les principales missions attendues de l'intervention du garant sont contenues dans le rapport « Démocratie environnementale : débattre et décider » publié en 2015 à l'issue des travaux de la commission Richard<sup>4</sup> qui a

pris en considération les résultats de l'initiative collective précédemment décrite : l'intervention d'un tiers pour garantir la pluralité des expertises fondant un projet (p. 13), la possibilité de faire intervenir un garant dès l'amont d'un projet afin qu'il contribue à la définition des modalités de participation du public, qu'il veille au déroulement de celles-ci, favorise la transparence des informations diffusées par le porteur de projet, relaye en tant que de besoin les demandes d'expertise complémentaire de la part de participants, et inscrit dans un document final la synthèse des échanges (p. 27-28).

L'émergence du rôle du garant de la concertation, conçu avant tout comme le garant de la participation large des populations, procède ainsi d'un processus long qui s'inscrit dans la continuité du mouvement d'institutionnalisation à la fois de la participation publique et du tiers (Commissaire enquêteur, Commissions des débats préalables dits Bianco, CNDP/CPDP). Il aboutit à diffuser le modèle de la CNDP à l'échelle de l'ensemble des concertations avec un tiers neutre nommé par une autorité nationale indépendante. L'ordonnance du 3 août 2016 confie de fait à la CNDP le soin de constituer un vivier de garants qui seront nommés pour les futures concertations recommandées par elle ou volontaires de la part des aménageurs.

En fait, l'émergence du garant de la participation en France s'inscrit dans un large mouvement international, qui a vu s'imposer un tournant participatif à partir des années 1990 (Elster 1998 ; Dryzek 2000 ; Blondiaux & Sintomer 2002), en particulier dans le cadre des programmes et projets d'aménagement et d'urbanisme (Forester 1999). Les nouveaux dispositifs participatifs ou collaboratifs sont d'abord conçus et considérés comme étant au service d'une démocratie participative destinée à renforcer la démocratie représentative en crise de légitimité (Healey 1997 ; Petts 2001). Leur objectif est le renforcement de la légitimité d'un processus décisionnel ou l'amélioration du résultat de celui-ci (Rydin & Pennington 2000 : 154-155).

Dans de nombreux pays anglosaxons, l'aménagement collaboratif (*collaborative planning* ; Healey 1997) est considéré comme une innovation de la gouvernance locale à travers l'introduction de dispositifs participatifs, une forme de « gouvernance collaborative », un « art discursif de la gouvernance » (Healey 1997). Dès leurs débuts toutefois, ces dispositifs font l'objet de discussions interrogeant notamment le niveau de redistribution du pouvoir vers les citoyens qu'ils autorisent (Arnstein 1969) ou l'absence de diversité en termes d'outils mobilisés, de types de populations, de niveau d'implication, etc. des modes de participation observée (Fung 2006). Surtout, ces dispositifs sont parfois apparus au service du renforcement du rôle des aménageurs (qui planifient et conçoivent des projets d'aménagement-urbanisme). Le *planner* est ainsi juge et partie dans un projet dont il a la responsabilité, il représente un intérêt (Forester 1999 ; Healey 1997). Dès lors, il peut difficilement conduire le dispositif collaboratif/participatif en toute objectivité, en restant à l'écoute des attentes exprimées et sans être tenté de l'influencer. Ceci renvoie à l'enjeu d'un « *new independent setting ... an organization outside the system* » pour animer un tel dispositif et être le trait d'union entre les dispositifs participatifs et les instances décisionnelles dont les élus et participants sont trop souvent absents (Ploger 2001, 236 et s.).

C'est dans cette même logique que s'inscrit selon nous le développement de la figure du tiers-garant de la concertation en France. Les dispositifs qui y ont émergé ou été renforcés par de nombreux textes législatifs et réglementaires à partir des années quatre-vingt-dix, ont rapidement été soumis à la critique<sup>5</sup> : les Conseils de quartier, maîtrisés par les élus, ont révélé leur faible capacité à renouveler les relations traditionnelles entre élus locaux et citoyens-électeurs au profit du renforcement des mécanismes de contrôle par la municipalité (Mattina 2008 ; Blondiaux 1999 ; Ferran 2015) ; dans le domaine de l'aménagement, la prééminence des réunions publiques stériles s'est souvent révélée une

simple routine procédurale à l'instar de ce qui est observé de longue date dans d'autres pays (Webler & Renn 1995) et, de manière générale, une « machine de participation » (Gourgues 2012) se serait mise en place à travers la multiplication des dispositifs participatifs maîtrisés par les aménageurs et les décideurs politiques (format, thèmes débattus, nature des participants et portée des débats). La participation du public serait faible numériquement et sociologiquement peu représentative, en raison notamment d'une réticence des maîtres d'ouvrage à informer et faire participer largement les populations, mais aussi de freins à la participation chez certaines populations. La participation deviendrait un mode de contrôle et une ressource de gouvernement, en somme dans un objectif de pacification politique et de reproduction du pouvoir (Blondiaux & Fourniau 2011). Cette « *long tradition in policy studies that delights in exposing failure* », selon les termes de Goodin & Dryzek (2006 : 237) a aussi alimenté en réponse une dynamique d'innovation dans les dispositifs dont ces auteurs montrent que les résultats sont loin d'être prévisibles et peuvent aussi participer à délégitimer des projets et leurs promoteurs.

Dans cette perspective, l'émergence du rôle de garant depuis la mise en place de commissions de suivi dans le cadre des débats préalables (à l'enquête publique) sur les grands projets d'infrastructure ferroviaire et routière jusqu'à la Commission nationale du débat public instituée en 1995 et aux garants de la concertation aujourd'hui, apparaît comme une innovation majeure. Elle renouvelle le modèle politico-administratif français en interposant un tiers comme autorité neutre et indépendante à égale distance entre l'autorité décisionnaire et le public (Revel *et al.* 2007b). Introduisant de fait une forme de contrôle sur le décideur, elle répond à la critique majeure adressée à la maîtrise du dispositif par le maître d'ouvrage. Ce tiers se démarque ainsi du commissaire enquêteur souvent proche sociologiquement des maîtres d'ouvrage (Piechaczyk 1998) et dont la

vocation est de se prononcer sur le fond du projet à travers l'avis qu'il rend à l'issue d'une enquête publique, mais aussi de l'animateur de réunions publiques. Elle distingue également la France de la plupart des pays, à l'exception du Québec et de son Bureau des audiences publiques sur l'environnement (BAPE) (Gauthier & Simard 2011), qui a précisément servi de référence aux rédacteurs de la loi Barnier de 1995 à l'origine de la Commission nationale du débat public (Vallemont 2001; Simard *et al.* 2005; Trigallo et Piechaczyk 2001). En somme, l'intervention du garant dans les concertations locales répond à la critique d'une maîtrise des dispositifs participatifs par les maîtres d'ouvrage ou autorités en charge de la décision.

C'est souvent au regard des critiques adressées à la faiblesse de la participation publique que le recours au garant « chargé de veiller à la bonne information et à la participation du public »<sup>6</sup> est mis en avant, en particulier par la CNDP. L'apparition du garant permettrait une meilleure participation du public en garantissant sa bonne information et sa participation élargie. Pour autant, notre hypothèse est qu'il est possible de considérer aussi l'émergence du rôle de garant comme une réponse indirecte et non formulée aux critiques sur l'insuffisance de la prise en compte des attentes des participants par les décideurs : à travers sa fonction de trait d'union évoquée plus haut, le garant rendrait effective la prise en considération des résultats de la participation publique par le maître d'ouvrage. Il dialogue avec les décideurs, ce qui lui permet avec plus ou moins de force de les inciter à inscrire cette concertation dans leur agenda politique. La présence du garant créerait ainsi davantage de liens entre la participation et la décision et permettrait de (re)placer le processus de décision politique au centre du débat.

La figure de tiers neutre garantissant un dispositif participatif est essentiellement saisie par les travaux portant sur le débat public (Revel *et al.* 2007a). De nombreuses problématiques de la participation sont traitées dans ce cadre, mais seuls quelques

travaux s'intéressent plus particulièrement à la construction du rôle de garant de la CNDP et des CPDP – organes collégiaux – qu'elle met en place pour animer des débats publics (Rui 2007). La déclinaison actuelle de ce modèle à travers le garant de la concertation suscite la réflexion d'une communauté d'acteurs dans le cadre d'instances mêlant chercheurs et praticiens. Pour autant, on ne trouve pas encore de travaux scientifiques publiés sur ce sujet (voir tout de même Burnside-Lawry, Lee, & Rui. 2013).

Par ailleurs, les enjeux et les effets de l'intervention d'un garant dans la gouvernance territoriale des projets ne sont pas traités en tant que tels. Or, l'interposition du tiers-garant entre le public et les décideurs questionne aussi la reprise en main de la production des politiques locales par les acteurs locaux, mise en évidence par les travaux sur la gouvernance locale (Le Galès 2003; Pinson 2009).

## **2. Le garant de la concertation : une innovation instrumentale dans la gouvernance territoriale ?**

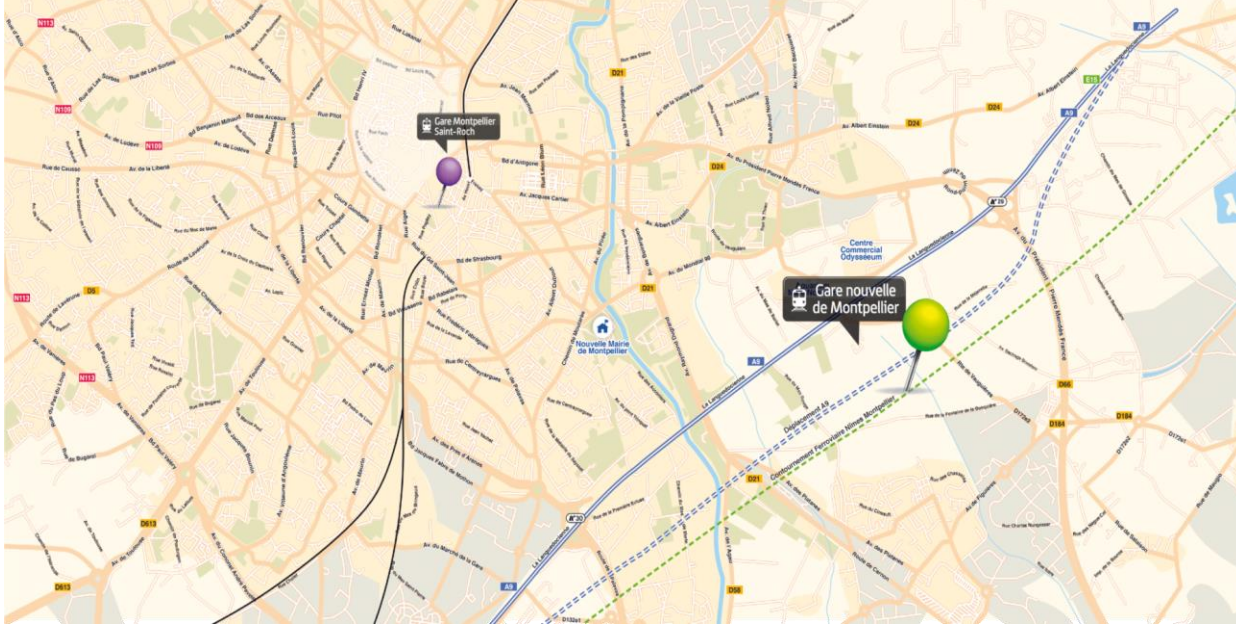
Le processus de désignation *top down* d'un tiers garant de la concertation sur des projets désormais souvent portés en partie par des acteurs locaux, interroge implicitement, mais pas forcément explicitement, l'affirmation de nouvelles formes de gouvernance territoriale et l'autonomie du pouvoir local.

Historiquement attribut de l'Etat, la planification des grands projets industriels et d'aménagement s'inscrit en effet désormais dans des formes d'action collective plus territorialisées, dans lesquelles le rôle de l'Etat est censé être moins central. La gouvernance, conçue comme l'« ensemble des coopérations non ordonnées par la hiérarchie, qui correspondent à la construction, à la gestion ou à la représentation de territoires, en particulier face à leur environnement économique ou institutionnel » (Pasquier *et al.* 2007), rend compte de cette logique nouvelle de production des territoires (Le Galès 1995 et 2003; Pinson 2009 et 2010).

En matière de projets d'aména-

gement, le modèle technocratique de production de l'action publique porté par les grands corps de l'Etat (Michel 2012) a très vite été contesté par les « micro-corporatismes » locaux (Duran & Thoenig 1996). Plus largement, les controverses des années 1990 (Lolive 1997; Barthe 2005) ont remis en cause les modalités d'élaboration centralisée de projets reposant sur un « marketing stratégique » destiné à susciter l'adhésion d'une population autour d'un projet présenté comme consensuel (Offner & Bieber 1987). La logique linéaire des processus d'élaboration des projets (Fourniau 1996) a d'autant plus été dénoncée, que l'enquête publique, qui était jusqu'au début des années 1990 l'unique moment de participation du public, intervenait à la toute fin de ce processus et était dénoncée à ce titre pour son caractère alibi (Blatrix 1998; Prieur 1988). Ce modèle *top down* résiste d'autant moins aujourd'hui qu'avec le recul de l'Etat producteur, la plupart des projets sont devenus « multi-partenaires » incluant désormais les décideurs locaux, qui y jouent un rôle décisif, notamment en tant que co-financiers. Ces démarches partenariales présentent l'intérêt d'impliquer un plus grand nombre de parties concernées que ne le faisaient les modes traditionnels de régulation des grands projets, monopolisés par les grands corps de l'Etat. Sous la pression de controverses, ces scènes ont ainsi pu s'élargir sans néanmoins que les mécanismes décisionnels évoluent de manière décisive (Callon, Lascoumes, & Barthe 2001). En effet, bien qu'ouverts à de nouveaux acteurs, ces nouveaux dispositifs de gouvernance territoriale associent un nombre d'acteurs publics et/ou privés limités (collectivités territoriales, consortium d'entreprises) et fonctionnent sur la base de négociations entre partenaires égaux incluant des acteurs non élus (Vibert 2007). Ils reposent sur des processus de filtrage des participants visant à installer des interlocuteurs « valables », conduisant en ce sens à des « délibérations confinées » (Valluy 1996), à une personnalisation des négociations et une fragmentation des collectifs (Gaudin 1999) en étroite conformité avec les besoins des coalitions dirigeantes (Atkinson 1998). Ce

Figure 1. Localisation du projet de gare nouvelle de Montpellier (extrait des documents d'information)



qui *in fine* conduit à une opacité croissante des décisions (Gaudin 1999 ; Lascoumes 1994 ; Valluy 1996 ; Callon, Lascoumes, & Barthe 2001).

Ainsi, si la gouvernance territoriale se présente comme un mode de régulation plus ouvert à la participation des acteurs de la société, elle se caractérise aussi par une faible transparence des processus de décision, un manque de lisibilité concernant les responsabilités des différents acteurs impliqués dans les projets, leur absence de légitimité représentative et la construction d'un « intérêt général local » entre acteurs sélectionnés et présentant des ressources asymétriques (Gaudin 2002). La gouvernance serait une nouvelle forme de régulation politique adaptée aux évolutions du capitalisme post-fordiste (Jessop 2002), qui sous couvert d'une participation élargie des acteurs de la société civile conduirait en réalité à un déficit démocratique (Swyngedouw 2005 ; Hermet 2005). Une des principales limites soulevées par ces critiques est ainsi le risque que la gouvernance fait peser sur la démocratie en conduisant à de nouvelles scènes cachées de marchandage (Lafferty & Meadowcroft 1996) sans véritable capacité des citoyens à participer à la décision.

L'introduction de dispositifs parti-

cipatifs est alors mise en avant par certains auteurs pour remédier à l'opacité du fonctionnement de ces partenariats (Higdem & Sandkjær Hanssen 2014). En effet, ils peuvent être analysés comme des instruments d'action publique (Lascoumes & Le Galès 2005), de type informatif et communicationnel destinés à expliciter les décisions et à responsabiliser les acteurs (Halpern, Le Galès & Lascoumes 2014). A ce titre, le dispositif de participation avec garant apparaît comme un instrument élaboré par une communauté d'acteurs liée au débat public afin d'améliorer la participation du public à la décision et à la gouvernance des projets<sup>7</sup>.

Censé contribuer à instaurer davantage de transparence à travers sa mission d'information et de participation du public, le garant de la concertation est-il en mesure de contribuer à lutter contre certaines critiques adressées à la gouvernance territoriale des projets ? Les acteurs locaux entendent en rester maître et n'envisagent pas toujours favorablement de se soumettre à des procédures maîtrisées par d'autres instances – non élues (CNDP, maîtres d'ouvrage) – et à d'autres échelles territoriales. Ils ne voient a priori pas d'un bon œil l'entrée d'un nouvel acteur tiers dans

un jeu qu'ils s'emploient à maîtriser. Sur le terrain, le garant semblerait donc incarner le point de rencontre – d'impact ? – entre les acteurs de la gouvernance territoriale, parties prenantes du projet, et un dispositif de participation qu'ils perçoivent le plus souvent comme imposé ou accessoire. Il se trouverait alors à la confluence de visions et d'attentes contradictoires sur la place de la participation dans le processus de décision. En prolongeant cette hypothèse, nous considérons que la présence du garant peut contribuer, à travers la concertation conduite sur un projet, à rendre plus visible et ouverte la gouvernance territoriale autour de celui-ci.

Dans quelle mesure les garants, qui n'ont pas de pouvoir de décision mais peuvent exercer un pouvoir d'influence à travers leurs missions qui reposent sur un fondement législatif fragile sont-ils en capacité d'interroger l'opacité de la gouvernance territoriale ? C'est ce que nous proposons d'explorer ici à travers les enseignements d'un exemple d'intervention d'un garant de la concertation sur un projet ferroviaire.

### 3. Le modèle du tiers garant à l'épreuve de la gouvernance

### locale : le cas du projet de gare de Montpellier

A la suite de la Déclaration d'utilité publique en 2005 ouvrant la construction du contournement Nîmes Montpellier (CNM) (cf. figure 1) et à l'issue du débat public sur la Ligne Nouvelle Montpellier Perpignan (LNMP) en 2009, Réseau Ferré de France (RFF)<sup>8</sup> a pris la décision de construire une gare nouvelle à Montpellier sur le tracé de la nouvelle ligne du CNM. A l'occasion de ce projet de gare, RFF a souhaité profiter en 2013 d'une étape de concertation réglementaire pour mettre en place un dispositif de participation publique spécifiquement adapté à la situation.

Le projet de gare nouvelle de Montpellier est soumis au cadre réglementaire classique de la concertation préalable à l'enquête publique pour un projet en milieu urbain. Généralement, les maîtres d'ouvrage, et surtout les collectivités - principales concernées par le projet - se contentent d'une concertation minimaliste reposant sur un dispositif d'information et de recueil des avis des populations concernées à travers la mise à disposition de documents, de panneaux d'exposition et d'un registre pour émettre leurs avis (de plus en plus accessibles sur un site internet dédié), voire l'organisation d'une ou plusieurs réunions publiques. Toutefois, le projet de gare nouvelle s'inscrit dans une configuration locale complexe face à laquelle RFF a choisi d'aller au-delà de la réglementation, conformément à la politique de concertation qu'elle met en place depuis plusieurs années à partir de son apprentissage du débat public.

#### a. Une politique de concertation volontariste mise en œuvre sur les projets ferroviaires complexes

A partir de l'injonction législative et réglementaire de soumettre ses grands projets au débat public, RFF, entreprise créée en 1997 pour gérer et développer le réseau ferroviaire français et l'ouvrir à de nouvelles entreprises de transport, a choisi de développer ses compétences en matière de concertation à travers la mise en place de dispositifs ambitieux

de concertation, du développement de postes d'experts de la concertation (une vingtaine sur l'ensemble du territoire), de la mise en place de programmes de formation et d'outils internes sur plusieurs enjeux et pratiques de la concertation, etc. (Dziedzicki 2007). Elle en a fait une marque de fabrique dans le cadre d'une stratégie politique de positionnement dans l'action publique (Balas, Roussey, & Palpacuer 2015), territoriale en particulier, sur laquelle elle a peu de prise alors qu'elle est déterminante pour la gouvernance de ses projets. L'enjeu pour cette entreprise faiblement implantée sur les territoires au début des années 2000 était d'inscrire la gouvernance de ses projets dans la gouvernance territoriale et de les faire partager en tant que projets territoriaux. En effet, les élus des collectivités, qui cofinancent généralement un projet ferroviaire, revendiquent de ce fait d'être associés à sa gouvernance et agissent comme médiateur avec leur territoire à travers les instances locales dont ils sont membres, voire qu'ils dirigent.

L'entreprise a notamment recouru dès 2006 à l'intervention de garants sur une partie de ses projets, les plus complexes, en lien avec la CNDP, en particulier dans le prolongement de débats publics. Ce choix relève d'une stratégie d'action destinée à réduire les risques d'une concertation conflictuelle et d'une délégitimation de celle-ci dans la mesure où l'aménageur est l'organisateur et le responsable de la concertation, suscitant la méfiance des participants. Il s'agit aussi de « challenger » l'équipe-projet dans son approche de la concertation pour qu'elle soit la plus ouverte et sincère possible, et pour l'inciter à intégrer au mieux les résultats de la concertation dans les études qu'elle conduit sur le projet. L'intervention du garant doit également contribuer à garantir auprès des partenaires financiers et des élus locaux le sérieux de la démarche de concertation et la légitimer face aux attaques dont elle peut faire l'objet. L'objectif est aussi, à travers la participation du garant aux réunions des instances rassemblant les collecti-

vités décisionnaires autour de l'entreprise et des représentants de l'Etat, de renforcer le lien entre concertation et décision, bien que cette présence et cette capacité du garant soient tributaires du bon vouloir de l'organisateur de ces réunions (le préfet représentant l'Etat en général). En somme, le recours à un tiers-garant de la concertation peut être interprété comme un moyen pour l'entreprise aménageuse de contourner les difficultés que tout aménageur-urbaniste (*planner*) rencontre s'il souhaite associer les habitants à un projet d'aménagement dans le sens d'un meilleur équilibre des rapports de forces (Forester 1999).

#### b. Derrière la maîtrise d'ouvrage de RFF, une gouvernance territoriale complexe

Pour répondre à une situation de gouvernance locale jugée complexe et délicate, le maître d'ouvrage met en place un dispositif de concertation volontaire avec garant.

Le projet de gare est multipartenarial, RFF n'étant que l'un des partenaires<sup>9</sup>. La maîtrise d'ouvrage assumée par l'entreprise tend ainsi à occulter la logique d'une opération d'aménagement qui est d'abord celle des élus locaux. Le « public » n'aura d'ailleurs de cesse d'ouvrir la boîte noire du projet technique présenté par RFF, pour interroger les choix politiques qui le sous-tendent.

Le choix de construire une gare à Montpellier est présenté par l'équipe projet d'abord comme une nécessité technico-économique. Il est essentiellement justifié par une prévision d'augmentation du trafic TGV (Train à grande vitesse) et TER (Transport express régional). Les capacités de la gare historique étant à leur maximum, la nouvelle gare permettrait d'accueillir une partie des TGV tout en libérant des sillons dans la gare historique pour la nécessaire augmentation de l'offre de TER. Par ailleurs, les études réalisées à l'occasion du débat public de 2009 sur la Ligne nouvelle Montpellier Perpignan (LNMP) considèrent que la localisation optimale est celle du site de la Mogère. Or, tant le



projet de gare nouvelle que sa localisation sont depuis longtemps inscrits dans le projet urbain de Montpellier. Dès la fin des années 1980, au moment du lancement du TGV Sud-Est vers Marseille qui comportait initialement une branche vers Montpellier, le maire de l'époque, Georges Frêche, a constitué les réserves foncières nécessaires à une future gare sur le site de la Mogère. Cette localisation était alors en adéquation avec son projet urbain d'extension de Montpellier en direction de la mer. Trente années plus tard, la localisation de la gare sur ce site doit pour l'agglomération constituer le cœur d'une nouvelle extension urbaine, baptisée « Oz, nature urbaine ».

Le projet d'une nouvelle gare a été défendu par l'Agglomération de Montpellier dans les différentes instances de dialogue avec l'Etat et RFF, et publiquement soutenu lors du débat public sur la LNMP de 2009, lors de la réunion publique dédiée à l'opportunité de nouvelles gares sur le tracé. Interlocutrice désormais central dans l'organisation du transport ferroviaire (Barone 2008), la région Languedoc-Roussillon s'est également fortement engagée. Le choix de construire une gare à Montpellier acté à l'issue du débat public est ainsi moins le fruit d'une exigence « ferroviaire » que le résultat des projets de développement urbain et régional et de la pression de ces collectivités. L'opportunité de la gare, censée avoir été tranchée par le débat public, a été dès avant la concertation contestée en particulier par le représentant de la Fédération nationale des associations d'usagers de transport (FNAUT). Elle est qualifiée, d'« inutile » (réunion publique), mobilisant les finances publiques aux dépens des « trains du quotidien » (Atelier usagers) et dans tous les cas s'avérant non urgente au vu des trafics annoncés pour son ouverture, soit trois allers retours par jour en 2017, puis une dizaine en 2020 (Atelier usagers). D'autres opposants dénoncent un « *financement public pour urbaniser à mort, déplacer le centre vers le sud-est et faire la mégapole dont rêvait Frêche* » ou « *un projet pour les promoteurs* » (Atelier Associa-

tions). Par ailleurs, le dossier du débat public sur la LNMP mettait en discussion deux options de localisation : l'une à l'ouest de Montpellier autorisant l'interconnexion avec la ligne existante ; l'autre sur le site de la Mogère (cf. figure 1). Les opposants au projet de gare dénoncent ce dernier choix qui ne permet pas l'interconnexion avec la ligne existante et impose des ruptures de charge, nécessitant de prendre un autre moyen de transport pour se rendre de la gare historique à la gare Nouvelle : « *Comment va se faire l'interconnexion ? les gens qui arrivent en TER, ils vont devoir descendre à Saint Roch, prendre le tram pour aller à la nouvelle gare...* » « *une interconnexion si compliquée, ça crée des problèmes de temps, c'est pas pratique* » (Atelier des socioprofessionnels). De fait, ce choix n'a pas été guidé par les fonctionnalités techniques propres au transport ferroviaire, mais par l'histoire du projet urbain de Montpellier. Si elle est en totale adéquation avec ce dernier, cette localisation n'est pas politiquement consensuelle. Le Conseil de Département s'en est désolidarisé, la Ville s'y est ralliée publiquement tout en rappelant fermement que des TGV doivent continuer à partir de la Gare Saint-Roch (en centre-ville). Bien que soutenant le projet d'une gare à Montpellier, la Région regrette qu'il n'y ait pas d'interconnexion avec la ligne existante. De fait, le choix de la localisation est celui de l'Agglomération, au cœur du quartier Oz, nouveau pôle de développement dont la gare doit favoriser l'attractivité. Au final, le maître d'ouvrage apparaît pour le public comme le porteur d'un projet sur lequel il n'a en réalité que peu de prise en termes d'opportunité et de localisation.

De plus, l'opération s'inscrit dans un faisceau de projets déjà très contestés. La future gare se positionne ainsi sur le tracé de la nouvelle ligne ferroviaire de contournement Nîmes Montpellier (CNM), dans une zone où son tracé jouxte lui-même celui du doublement de l'autoroute A9. L'opportunité de ce dernier chantier autoroutier a fait l'objet de vives con-

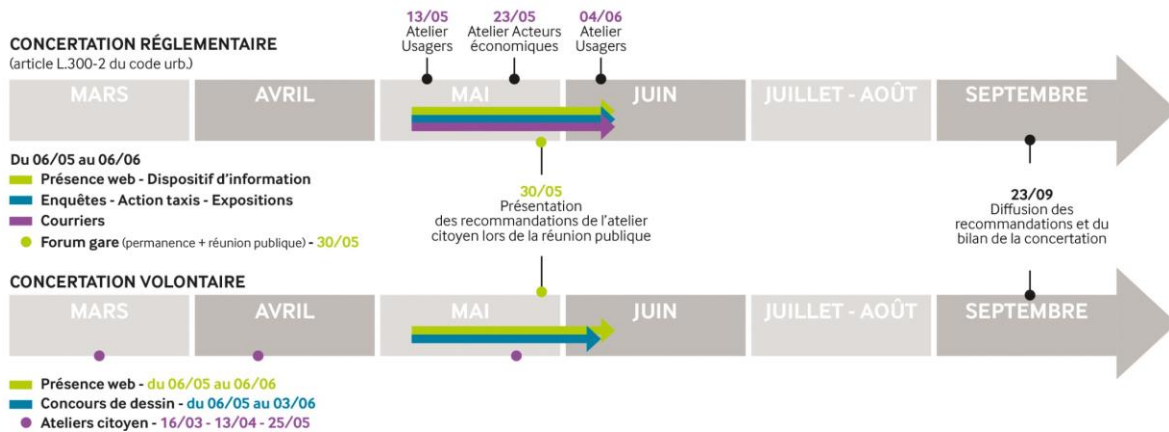
troverses lors d'une concertation avec garant organisée sous l'égide de la CNDP en 2011. Au-delà, l'impact environnemental cumulé des trois projets dans une zone très resserrée a été dénoncé par les associations et a fait l'objet d'un avis assez critique de l'Autorité environnementale<sup>10</sup>.

Si l'impact de la gare est beaucoup plus limité que celui de l'A9 et du CNM, il réactive les acteurs mobilisés contre l'A9 autour des enjeux environnementaux (problèmes hydrauliques et suppressions de terres agricoles en particulier). Ces derniers, remobilisés au moment de l'enquête publique concernant la gare nouvelle (automne 2014) puis des élections régionales (2015) ont été cependant relativement peu présents lors de la concertation de 2013 sur le projet de gare nouvelle. Enfin, pour la première fois dans l'histoire contemporaine des gares en France, celle de Montpellier fait l'objet d'un Partenariat Public Privé (PPP). L'argument de l'équipe projet selon lequel le PPP permettrait de reporter le risque financier sur le partenaire privé a été fortement contesté : « *je travaille au CHU : ça double le prix !* » (Atelier associations), « *Nous, on n'est pas contre, mais que ce soit un PPP, c'est une honte !* » (Atelier usagers). En outre, ce choix soulève une difficulté majeure pour la concertation. En effet, la sélection du prestataire repose sur un dialogue compétitif entre différents consortiums. Or les éléments du dialogue sont soumis au principe de confidentialité, afin de garantir le respect de la concurrence. Ainsi, ni le cahier des charges, ni les éléments de réponse apportés par les différents candidats ne peuvent être soumis à la concertation.

### c. Quand le choix d'un dispositif innovant participe à l'expansion du modèle national de dialogue environnemental

Dans ce contexte, le maître d'ouvrage apparaît relativement isolé face à la gestion d'un projet complexe et potentiellement conflictuel. Les solutions qu'il invente contribuent paradoxalement à la construction et à la diffusion d'un modèle national de dialogue environnemental. Alors qu'une simple

**Figure 2.** Le dispositif de concertation réglementaire et volontaire mis en place sur le projet de gare nouvelle de Montpellier (extrait des documents d'information)



concertation réglementaire au titre du code de l'Urbanisme est nécessaire pour le projet de gare, RFF y adjoint un dispositif de concertation volontaire avec garant (cf. figure 2), en s'appuyant sur la politique de l'entreprise en la matière. Ce dispositif prolonge un processus d'apprentissage engagé sur le projet d'amélioration de la ligne Massy-Valenton en Ile-de-France à travers un dispositif ambitieux avec garant reposant sur des modalités de participation diversifiées. A partir de cette expérience, le dispositif mis en place à Montpellier a volontairement cherché à informer et consulter des publics différents dans le sens d'une « approche adaptative » (Petts 2001, 224) à travers la mise en place d'outils complémentaires : concours de dessins dans des écoles, enquête auprès des chauffeurs de taxis, « atelier citoyen », atelier avec les acteurs socio-professionnels, atelier usagers, réunion publique ouverte à tous les habitants, expositions sur plusieurs sites, recours aux réseaux sociaux, etc. L'organisation de l'atelier citoyen, regroupant 40 personnes, réuni lors de trois samedis entiers en présence du garant a constitué le centre de gravité de ce dispositif participatif (indiqué par les trois points mauves dans la figure 2 ci-dessous). Organisé selon des méthodes inspirées des jurys de citoyens, il répond à une double exigence : être suffisamment représentatif de la diversité de la population du territoire pour être

« authentiquement démocratique » et suffisamment petit pour permettre une véritable délibération (Goodin & Dryzek 2006, 220).

Le choix du dispositif volontaire a fait l'objet d'âpres négociations, au sein de RFF et surtout avec les acteurs locaux, certaines collectivités étant réticentes à l'idée d'une participation des citoyens, qui plus est avec garant. De ce fait, celui-ci a été sollicité et désigné très tardivement, avec deux conséquences. D'une part, il était trop tard pour recourir à une procédure de désignation par la CNDP, si bien qu'il a été nommé par le Président de RFF<sup>11</sup>. Ce « choix » fragilise le statut du garant. Toutefois, comme le soulignent les travaux sur le débat public, la légitimité du tiers se conquiert surtout dans la pratique (Rui 2007). Ici, son impartialité n'a pas été contestée par les participants, probablement en raison de son profil (universitaire) et de son travail amont de prise de contact avec un large spectre de publics concernés. L'expression de ses exigences propres et le relai de celles des participants auprès de la maîtrise d'ouvrage ont sans doute également contribué à légitimer sa présence. D'autre part, la désignation tardive du garant l'a limité de facto à un rôle de validation du dispositif général conçu et piloté par l'équipe projet de RFF et son pôle concertation. Son intervention a ainsi porté sur le fonctionnement concret du dispositif, non sur sa conception et

son animation. Même si le dispositif était ambitieux et que le maître d'ouvrage a accepté à sa demande de procéder à des ajustements et compléments au cours de la concertation, certaines modifications n'ont pu être réalisées (invitation des agriculteurs à l'atelier professionnel par exemple) faute d'une association en amont de la garante. Ainsi, RFF est parvenu à instaurer un dispositif de concertation volontaire avec garant, dont les limites sont en partie liées au mode de gouvernement local hérité de Georges Frêche, peu ouvert à la participation citoyenne (Ferran 2015), et aux délais imposés par des procédures réglementaires croisées et difficiles à coordonner par l'entreprise. RFF parvient ainsi à mettre en œuvre une concertation avec garant, modèle en construction, expérimenté sur d'autres projets, tantôt sous l'impulsion de la CNDP, tantôt à l'initiative de maîtres d'ouvrages. Il l'adapte au cas de la gare de Montpellier à partir de son propre apprentissage sur la ligne Massy-Valenton et en fonction des contraintes particulières liées au territoire, participant de fait à son institutionnalisation. Mais RFF diffuse ce modèle dans une gouvernance politique locale qui n'est pas forcément demandeuse de l'intervention d'un tiers dans ses choix politiques, celle-ci pouvant être perçue comme une mise sous surveillance ou un contrôle du pouvoir local (Revel et al. 2007 ; Rosanvallon 2006).

#### 4. Le rôle du garant : faire participer le public et/ou clarifier la gouvernance du projet ?

Le rôle de garant est encore largement en construction. Ce n'est que très récemment – en 2016 – qu'une politique de valorisation, de formation et de renforcement du garant de la concertation a vu le jour. A la suite de l'ordonnance de 2016, la CNDP a constitué un vivier de garants et commencé à produire un référentiel précisant leur rôle et missions, en s'appuyant en particulier sur le travail préalable coordonné par l'Institut de la Concertation (Institut de la concertation et al. 2014), alimenté entre autres par les garants eux-mêmes. Lors de la concertation relative à la gare nouvelle, aucun texte ne précisait donc les attendus précis du garant. Chacun construisait alors son propre rôle autour de la mission de garantie du dispositif de concertation. Toutefois, dans le cas présenté ici – comme dans d'autres – nous nous sommes appuyés d'un côté (la garante) sur des échanges avec deux autres garants ainsi que sur une expérience personnelle préalable de débat local et, d'un autre côté (responsable concertation du maître d'ouvrage), sur plusieurs expériences de concertations conduites avec un garant. De fait, notre pratique recoupe clairement le socle commun proposé par la CNDP dans le support de formation des garants qu'elle a conçu à la suite de l'ordonnance de 2016 (fonctions d'observation active, de rendre compte, de rappel du cadre et de recours). Certaines fonctions complémentaires évoquées par la CNDP, comme gardien de la mémoire (dans le cas de très longs processus de concertation) ou artisan du dialogue ont également été endossées; d'autres ne l'ont pas été comme celles de conseil méthodologique ou d'animation.

Favoriser la participation du public est souvent affiché comme l'objectif central du recours au garant. Le cas de la gare nouvelle de Montpellier nous enseigne que celui-ci peut aussi rendre moins opaque la gouvernance locale du projet et y favoriser le principe de participation publique. Pourtant, ce rôle, qui découle de la mission de veiller à la qualité de l'information et de la

participation du public, n'est jamais clairement énoncé, ce qui peut conduire le garant à se trouver dans une position délicate.

##### a. La participation du « grand public » dans la gouvernance locale : une gageure pour le garant ?

Dans le cas du projet de gare, le public mobilisé au moment de la concertation s'organise autour de deux fronts opposés au projet. D'un côté, le représentant de la FNAUT qui conteste l'utilité, le coût et la localisation du projet, est en capacité d'élargir sur cet argumentaire le public aux différentes associations de la région représentant les usagers du train d'une part (le train du quotidien contre la grande vitesse) et à des associations, militants politiques montpelliérains (Europe Ecologie Les Verts, les Indignés...) qui s'inscrivent dans une contestation plus large du projet urbain de l'Agglomération. L'autre front est constitué par les riverains, déjà mobilisés contre les projets d'autoroute et du CNM, qui dénoncent les nuisances cumulées des trois infrastructures.

Le profil de la garante, universitaire dont les thèmes de recherche sont en empathie avec la démocratie participative, correspond aux orientations de la CNDP qui valorise des profils susceptibles de favoriser l'expression du public le plus large. L'enjeu pour elle est alors à la fois d'inclure les acteurs mobilisés dans le public de la concertation et d'élargir ce dernier. C'est pour cette raison qu'elle a validé le dispositif d'information du public (site internet, conférence et articles de presse, campagnes d'information en gare, affichage, expositions, etc.), ambitieux au regard de ce qui est habituellement organisé pour une simple concertation réglementaire.

Pour autant, la participation spontanée du « grand public » a été assez faible et la présence d'un garant n'a pas permis d'infléchir cette situation récurrente dans une grande majorité de concertations. Par ailleurs, très éloigné des institutions jacobines auxquelles les citoyens français sont accoutumés, ce nouvel acteur de la par-

ticipation n'est pas encore bien identifié par le grand public, malgré la mobilisation de différents moyens d'information (site internet, présentation lors de la réunion publique, encart dans le document d'information). De fait, peu de citoyens se sont adressés directement à lui comme recours et les dispositifs en ligne n'ont guère permis de toucher plus largement le grand public. De ce point de vue, l'ordonnance du 3 août 2016, en démultipliant les concertations avec garant, devrait renforcer sa visibilité et son recours dans le futur.

La garante a cependant favorisé la construction d'un public élargi, de différentes manières. De nombreuses parties prenantes ont été rencontrées avant la concertation (élus, associations) afin de les informer et de recueillir leurs points de vue. Par ailleurs, elle a validé des dispositifs favorisant l'expression d'une pluralité de points de vue : un atelier destiné aux usagers (associations) qui ont exprimé une opposition au projet de gare ; un atelier d'acteurs socioprofessionnels plutôt favorables au projet mais exprimant des réserves sur la localisation (pas d'interconnexion avec la ligne existante). Enfin, l'atelier citoyen a permis de construire une voix du public non mobilisé, à défaut de son expression spontanée. Il a ainsi servi à produire un point de vue informé des citoyens ordinaires (Goodin & Dryzek 2006) qui ne participent pas spontanément.

Dans les trois types d'ateliers, la présence du garant a permis d'acter l'expression d'une pluralité de publics et de points de vue. Les ateliers ont aussi été l'occasion pour la garante d'interpeller le maître d'ouvrage afin qu'il réponde à certaines questions esquivées jusqu'alors (opportunité et localisation de la gare). Alors que l'équipe projet était hostile au débat sur la justification du projet, la présence du garant a permis à ce débat d'avoir lieu en particulier dans l'atelier citoyen et dans celui consacré aux associations. Elle a également obtenu que le maître d'ouvrage s'engage à produire des études actualisées pour justifier le projet (trafic justifiant l'ouverture et le dimensionnement de

la gare) et que les citoyens auditionnent des experts sur la thématique de la justification économique du projet. Enfin, la garante a obtenu du maître d'ouvrage, suite à la requête d'une association, de compléter le dispositif de concertation par un atelier destiné aux associations de Montpellier, permettant d'inclure et de reconnaître un public très hostile au projet.

Ce travail d'élargissement du public est essentiel. En effet, si le maître d'ouvrage a cherché à inclure différents publics à travers une diversité d'outils, la plupart des autres parties prenantes ne sont pas prêtes à reconnaître le public comme acteur à part entière de la gouvernance, voire le tiennent pour quantité négligeable. Les élus en particulier apparaissent comme des « acteurs peu dialogiques » (Lefebvre 2007). A titre d'exemple, malgré la demande du garant de déplacer l'horaire et le lieu de la seule réunion publique organisée, celle-ci a été maintenue sous la pression du président de l'agglomération à un horaire peu compatible avec la participation d'un large public (17h00), dans un lieu certes proche de la future gare, mais excentré et inaccessible sans voiture. De même, la plupart des acteurs institutionnels ont ignoré l'existence et les résultats de l'atelier citoyen. Lors de la réunion publique, tous les élus – Président de l'agglomération et conseillère régionale en particulier - ont quitté la salle sans attendre la présentation de l'avis issu de l'Atelier citoyen. Face à cette attitude, voire cette stratégie, de déni du public, les moyens d'action directe du garant sont limités (courriers, négociation). Pourtant sa présence permet au maître d'ouvrage de maintenir des dispositifs tels que la réunion publique dans lesquels les élus hostiles à la concertation ont malgré tout dû se présenter et répondre aux questions du public, et finalement rendre des comptes.

Ainsi, la mobilisation de la population au sens large est faible. Mais la valorisation de ces publics dans les dispositifs et le rapport du garant rendu public en fin de concertation et joint au dossier d'enquête publique, permettent au final de construire un pu-

blic face aux élus décisionnaires. De ce point de vue, la concertation avec garant rompt avec les concertations locales organisées et maîtrisées habituellement par les élus.

**b. Garantir l'intelligibilité de la gouvernance du projet, voire contribuer à son ouverture ?**

Le garant incarne le point de rencontre entre un dispositif participatif porté par un maître d'ouvrage territorial et les acteurs locaux, parties prenantes de la gouvernance du projet. Placé à la confluence de visions et d'attentes contradictoires sur la place de la participation dans le processus de décision, il contribue néanmoins à rendre plus intelligible et ouverte la gouvernance du projet.

Pour le maître d'ouvrage, la présence du garant doit permettre de sécuriser la procédure de concertation face à certains élus réticents à la concertation et à certains participants hostiles au projet, tout en acceptant qu'une évolution importante du projet soit possible. La concertation est envisagée comme une étape nécessaire dans le processus de décision d'un projet aux enjeux financiers lourds, et le garant pourra attester dans ses conclusions que la démarche et le maître d'ouvrage ont été sincères. Pour les élus, le dispositif de participation ne doit pas remettre en question les choix politiques qu'ils ont arrêtés et dont la légitimité sort des suffrages. Enfin pour les opposants, la concertation n'est pas une étape de la procédure à respecter, mais plutôt l'occasion de discuter voire de contester l'opportunité du projet.

Dans ce contexte, le garant est immédiatement reconnu par chaque acteur comme recours pour faire valoir sa propre vision du projet et de la concertation. Il fait ainsi l'objet d'une attention particulière de la part de tous les acteurs sollicités : associations, maire, représentant de l'Agglomération, députés, vice-président de Région... ont immédiatement accepté de le rencontrer et à aucun moment de la concertation son rôle n'a été contesté publiquement. Toutefois, cela ne signifie pas que ce

rôle soit totalement accepté. Ainsi, certains élus ont exprimé en entretien avec le garant leur réticence face à un dispositif non issu du suffrage universel, imposé à des élus incarnant la légitimité démocratique. Le garant est alors perçu comme un surveillant illégitime des élus, sans toutefois que sa présence soit contestable publiquement.

En donnant la parole à chacune des parties prenantes, le garant contribue à clarifier non seulement les points de vue mais aussi les responsabilités de chacun des partenaires dans la gouvernance du projet. Ainsi, alors que RFF était placé en première ligne, le rôle de la garante a souvent consisté à rappeler/expliciter les choix successifs opérés par les partenaires et les responsabilités de chacun. Les responsabilités de l'Agglomération concernant le projet urbain ont été clarifiées, ses représentants participant à tous les dispositifs de concertation aux côtés de RFF pour répondre aux questions. En revanche, l'absence de représentants de la Région ou leurs réponses évasives ont permis d'acter, par exemple, que la décision d'augmenter l'offre de trains TER de 30%, d'une part relevait des élus de la Région et d'autre part que ces derniers se dérobaient pour confirmer leur engagement sur ce point, ce que la garante a souligné dans son rapport. Celle-ci a contribué ainsi à rendre plus transparentes la gouvernance et les responsabilités politiques de chacun, désormais en situation de rendre des comptes sur ses choix durant la concertation.

Par ailleurs, des effets d'apprentissage se traduisent directement dans le processus d'instruction du projet par le maître d'ouvrage qui a complété une partie de ses études pour clarifier les attentes des participants qui lui paraissaient être les plus pertinentes, ce qui a contribué *in fine* à enrichir la réflexion conduite sur le projet, et à intégrer les résultats de l'atelier citoyen dans le cahier des charges des architectes consultés ensuite, qui ont donc dû les considérer dans leurs propositions.

Enfin, la présence d'un garant a

aussi permis la discussion du projet dans sa dimension globale. Comme nous l'avons rappelé, la concertation proposée porte sur les fonctionnalités de la nouvelle gare. Toutefois, les opposants ont saisi l'opportunité de la concertation pour (re)discuter l'opportunité et la localisation déjà débattue, mais insuffisamment (une seule réunion à Béziers), dans le débat public sur le projet LNMP de 2009. Cela soulève la question du rôle du garant dans le cadrage de la concertation. Pour l'équipe projet RFF, toute discussion sur l'opportunité et la localisation de la gare est hors sujet car débattue lors du débat public et actée dans la décision de l'entreprise. Or, pour le public, il s'agit du sujet essentiel de préoccupation. La position adoptée par la garante a reposé sur deux fondements. D'une part, il s'agissait de faire respecter le cadre légal et donc les acquis du débat public de 2009 sur le projet LNMP au terme duquel la décision de construire une gare à la Mogère avait été prise. La garante a donc systématiquement rappelé ces faits et l'objet de la concertation : les fonctionnalités de la gare et non son opportunité. En revanche, elle a considéré qu'il n'était pas justifié de censurer les questions visant à rappeler les fondements du projet et leur actualité, éléments d'information essentiels pour aborder les fonctionnalités de la gare. Ainsi, demande a été faite à RFF de produire des études de trafic complémentaires et d'organiser une réunion pour les associations à Montpellier. Ce faisant, le garant a fait en sorte que la justification du projet constitue un sujet de la concertation assumé et non évacué par le maître d'ouvrage.

L'ensemble des éléments de débats ont été rendus visibles dans le rapport public de la garante (Michel 2013), en particulier sur le site internet du projet, au même titre que le rapport rédigé par l'atelier citoyen et le bilan de l'ensemble de la concertation rédigé par le maître d'ouvrage. Finalement, le rôle du garant a consisté à faire entendre l'expression d'un public élargi sur la finalité de la concertation et le projet de gare. Il a favorisé une transparence tant sur les (non)choix

opérés que sur les justifications des différents éléments du projet, en essayant en permanence de mettre le processus de décision politique au centre de la concertation, ce qui s'est révélé au final très difficile et partiellement atteint.

### Conclusion

Le rôle du garant se développe en France sur un nombre croissant de concertations relatives à des projets d'aménagement. Cette diffusion impulsée par le débat public et la CNDP est aussi le résultat de la mobilisation d'une communauté d'acteurs engagés dans la concertation (praticiens, chercheurs, certains maîtres d'ouvrage...) et d'expérimentations volontaires, telles que celle mise en œuvre pour le projet de gare de Montpellier. L'institutionnalisation du rôle de garant s'inscrit ainsi dans un jeu de « circulation croisée » (Béal, Epstein, & Pinson 2015), entre remontée d'innovations locales et formalisation d'un modèle du dialogue environnemental, que la CNDP s'emploie à maîtriser et diffuser.

Dans la formalisation en construction de ce rôle, le garant est désigné au regard de l'enjeu de la participation des populations aux projets d'aménagement. L'expérience illustrée par la concertation organisée sur le projet de gare nouvelle de Montpellier témoigne néanmoins d'un rôle du garant qui ne se situe pas tant au niveau de la mobilisation du grand public que de la concertation au sens large, c'est-à-dire des négociations, consultations et discussions liées à la gouvernance locale d'un projet.

La capacité du garant à permettre la mobilisation du « grand public » apparaît en effet limitée. Malgré la mise en place de moyens d'information importants et de plusieurs modalités complémentaires d'expression des populations, la concertation sur le projet de gare a surtout permis la participation de publics mobilisés. En revanche, face aux résistances d'un certain nombre d'acteurs à l'égard de la concertation, la présence du garant a permis la construction et la reconnais-

sance d'un public élargi, par l'inclusion de publics contestataires mais aussi par l'expression de publics variés dans le cadre d'ateliers dédiés (ateliers citoyen, socioprofessionnel, associations, usagers...).

Le rôle du garant dans la gouvernance locale connaît aussi des limites. Placé entre le public et le décideur afin de garantir la sincérité et le déroulement d'un dispositif de participation du public, sa légitimité est fragile en particulier vis-à-vis des élus locaux décisionnaires du projet, qui perçoivent sa désignation – à laquelle ils ne sont pas associés – comme une tentative de recentralisation. L'intervention du garant est plus généralement perçue avec méfiance par nombre d'acteurs locaux : pour les opposants, il doit faire la preuve de son indépendance à l'égard du maître d'ouvrage ; pour les co-financeurs du projet il est souvent considéré comme donnant trop de place à certains acteurs (opposants), laissant s'exprimer les points de vue sur l'opportunité de la gare, sans recadrer les interventions sur le sujet technique de ses fonctionnalités. Toutefois, certains acteurs y voient aussi une opportunité. Pour le maître d'ouvrage, sa présence contribue à garantir le déroulement de la concertation, même si cela exige ensuite d'intégrer certaines demandes et d'inscrire le projet dans la gouvernance territoriale. Et au sein même de RFF, l'équipe concertation peut souvent s'appuyer sur la position du garant pour valoriser ses propres préconisations auprès de l'équipe projet. Parmi les financeurs, le dispositif avec garant est aussi perçu par l'Agglomération comme un élément participant à sécuriser la procédure de création de la gare, élément central de son projet urbain.

Ainsi, dans une gouvernance territoriale faite de coopérations mais aussi de conflits, tous les acteurs ne se positionnent pas de la même manière à l'égard de l'intervention d'un tiers-garant. Si certains y voient une forme d'intrusion dans les négociations entre élus et maître d'ouvrage, aucun partenaire financier n'a pu totalement se soustraire au dispositif de concertation. La présence du garant contribue

ainsi *in fine* à rendre la décision politique discutable dans le cadre de la concertation.

Le rôle du garant est ainsi délicat et fragile à partir du moment où il ne se contente pas d'agir comme un simple greffier des expressions des participants à un dispositif qu'il n'aura en rien influencé. Si cette fonction est amenée à se développer en France dans les années à venir, comme permet de l'envisager l'ordonnance du 3 août 2016 sur la réforme des procédures de participation du public, nous considérons que trois conditions préalables sont nécessaires à son bon exercice, en particulier face au développement des partenariats public-privé (Gardesse 2015) : l'association des élus décisionnaires au choix de solliciter l'intervention d'un garant, voire à sa désignation ; l'intervention de celui-ci en amont du déroulement de la concertation afin qu'il contribue à la définition du dispositif et à sa meilleure inscription dans la gouvernance locale ; enfin, la possibilité qui lui est donnée dans ses attributions de favoriser le dialogue entre les parties prenantes, en plus de veiller à la bonne information et participation du public.

## Références

- Arnstein, S-R. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), 216-224.
- Atkinson R. 1998, Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe. *Les annales de la recherche urbaine* 80-81, 75-83.
- Balas, N, Roussey, C, & Palpacuer, F. 2015. La RSE, nouveau terrain pour de nouvelles formes de stratégies politiques. *Revue française de gestion* 41(252), 145-160.
- Barone. S. 2008. Régionalisation des transports collectifs : la fabrication d'une réforme "consensuelle". *Sociologie du travail* 50(4), 471-488.
- Barthe, Y. 2005. *Le pouvoir d'indécision*. Paris: Économica.
- Béal, V, Epstein, R, & Pinson, G. 2015. La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie. *Gouvernement et action publique* 3/3, 103-127.
- Blatrix, C. 1998, Le maire, le commissaire enquêteur et leur public. La pratique politique de l'enquête publique. In CU-RAPP/CRAPS, *La démocratie locale*. Paris: PUF. 188-202.
- Blondiaux, L, & Sintomer Y. 2002, L'impératif délibératif. *Politix* 15(57), 17-35.
- Blondiaux, L, & Fourniau, J-M. 2011, Un bilan des recherches sur la participation du public en démocratie : beaucoup de bruit pour rien ? *Participations* 1, 8-35.
- Blondiaux, L. 1999, Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier. Dans Blondiaux, L, et al., *Représentation, participation et espace public*. Paris: PUF. 367-404.
- Burnside-Lawry, J, Lee, C, & Rui, S. 2013. Habermas and the Garants : narrowing the gap between policy and practice in French organisation-citizen engagement. *Communication, Politics & Culture* 46(2), 155-176.
- Callon, M, Lascoumes, P, & Barthe, T. 2001, *Agir dans un mode incertain*. Paris: Seuil.
- Dryzek, J. 2000, *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Dukes, E. 1996. *Resolving Public Conflict*. Trowbridge UK: Manchester University Press.
- Duran, P, & Thoenig, J-C. 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique* 46 (4), 580-623.
- Dziedzicki, J-M. 2003. Médiation environnementale : des expériences internationales aux perspectives dans le contexte français . In Billé, R, & Mermet, L (dir), *Concertation décision et environnement - Regards croisés*, volume 1. Paris: La Documentation française. 39-64.
- Dziedzicki, J-M. 2007. Quand le débat public ne fait plus débat : le point de vue d'un maître d'ouvrage. In Revel, M, et al. (dir), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris: La Découverte. 286-296.
- Dziedzicki, J-M. 2015. Quelles réponses aux conflits d'aménagement ? De la participation publique à la concertation. *Participations* 3, 145-170.
- Elster, J (ed). 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Epstein, R. 2015. La gouvernance territoriale: une affaire d'État. La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires. *L'Année sociologique* 65(2), 457-482.
- Ferran, N. 2015. *La démocratie de proximité dans les exécutifs municipaux montpelliérains (1977-2011). (Re)configurations clientélares d'une offre municipale*, Université de Montpellier, Thèse pour le doctorat de science politique.
- Forester, J. 1999. *The deliberative practitioner. Encouraging Participatory Planning Process*. Cambridge MA: The MIT Press.
- Fourniau, J-M. 1996. Transparence des décisions et participation des citoyens. *Techniques Territoires Sociétés* 31, 9-45.
- Fung, A. 2006. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review* 66(1), 66-75.
- Gardesse, C, 2015. The fraught 'ménage à trois' of public actors, private players and inhabitants: problems of participation in French urban development projects. *Urban Studies* 52(16), 3035-3053.
- Gaudin, J-P, 2002. Pourquoi la gouvernance ? 1999. *Gouverner par contrat, L'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Gauthier, M. 1998. *Participation du public à l'évaluation environnementale : une analyse comparative d'études de cas de médiation environnementale*. Thèse de doctorat en études urbaines, UQAM, Montréal.
- Gauthier, M, & Simard, L. 2011. Le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec: genèse et développement d'un instrument voué à la participation publique. *Télescope* 17(1), 39-67.

- Goodin, RE, & Dryzek, JS. 2006. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-Publics. *Politics & Society* 34(2), 219-244.
- Gourgues, G. 2012. Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique. *Quaderni* 79, 5-12.
- Halpern, C, Lascoumes, P, & Le Galès, P (dir). 2014. *L'instrumentation de l'action publique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Healey P. 1997. Collaborative Planning: *Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Hermet, G. 2005. La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? L'inlassable quête du pluralisme limité. In Hermet, G, Kazancigil, A, & Prud'homme, J-F (dir), *La gouvernance*. Paris: Editions Karthala, Recherches internationales. 19-47.
- Higdem, U, & Sandkjær Hanssen, G. 2014. Handling the two conflicting discourses of partnerships and participation in regional planning. *European Planning Studies* 22(7), 1444-1461.
- Institut de la concertation (coord). 2014. *Concertier efficacement, décider en confiance. La garantie des concertations dans les territoires : quels rôles pour les tiers-garants ?* http.
- Jessop, B. 2002. Liberalism, neoliberalism and urban governance: a state-theoretical perspective. *Antipode* 34(2), 452-472.
- Jouve, B. 2005. La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté. *Revue française de science politique* 55(2), 317-337.
- Lafferty, W, & Meadowcroft, J (dir). 1996 *Democracy and the Environment: Problems and Prospects*. Cheltenham GB: Edward Elgar.
- Lascoumes, P. 1994. *L'éco-pouvoir*. Paris: La découverte.
- Lascoumes, P, & Le Galès, P. 2005. Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. In Lascoumes, P, & Le Galès, P (dir), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Académique », p. 11-44.
- Lolive, J. 1997. La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. *Politix* 39, 109-130.
- Lefebvre, R. 2007. Les élus : des acteurs peu dialogiques du débat public. In Revel, M, et al. (dir), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris: La Découverte, 207-218.
- Le Galès, P. 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique* 45(1), 57-95.
- Le Galès, P. 2003. *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Mattina, C. 2008, Gouverner la « démocratie locale » urbaine. Comités de quartier et conseils de quartier à Marseille, Toulon et Nice. *Sociologie du travail* 50(2), 184-199
- Michel, L. 2012. *Les industriels et le développement durable*. Paris: L'Harmattan.
- Michel, L. 2013. *Rapport de la garante. Concertation relative au projet de gare nouvelle de Montpellier*. http
- Offner, J-M, & Bieber, A. 1987, *Les grands projets de transports : langages de l'évaluation, discours de la décision*. Synthèse de l'Inrets n°10, Département Economie et Sociologie des Transports, Mission Prospective.
- Ollivier-Trigalo, M, & Piechaczyk, X. 2001. *Évaluer, débattre ou négocier l'utilité publique ? Le débat public en amont des grands projets d'aménagement : un thème pour une communauté d'idées*. Paris: Inrets, Les collections de l'Inrets n° 233.
- Petts, J. 2001, Evaluating the effectiveness of deliberative processes : waste management case-studies. *Journal of Environmental Planning and Management* 44(2), 207-226.
- Piechaczyk, X. 1998. Les rôles des commissaires enquêteurs et l'intérêt général. *Politix* 11(42), 93-122.
- Pinson, G. 2010. La gouvernance des villes françaises. *Métropoles* 7, 1-18
- Pinson, G, 2009. *Gouverner la ville par projet*. Paris: Presse de Sciences Po.
- Ploger, J. 2001. Public participation and the art of governance. *Environment and Planning B : Planning and Design* 28, 219-241.
- Prieur, M. 1988. Le droit à l'environnement et les citoyens : la participation *Revue juridique de l'environnement* 4, 397-410.
- Revel, M, et al. 2007a. Introduction. In Revel, M, et al. (dir), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris: La Découverte, 9-34
- Revel, M, et al. (dir). 2007b. *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*. Paris: La Découverte.
- Rosanvallon. P. 2006. *La Contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Paris: Seuil.
- Rui, S. 2007. Ressorts et incidences de l'autorité du garant sur les débats publics. Des commissions de suivi Bianco à la CNDP », in Revel, M, et al. (dir.), *Le débat public: une expérience française de démocratie participative*. Paris: La Découverte. Coll. Recherches, 101-111.
- Rydin, Y, & Pennington, M. 2000. Public participation and local environmental planning : the collective action problem and the potential of social capital. *Local Environment* 2, 153-169.
- Simard, L., et al. (dir). 2005, *Le débat public en apprentissage. Aménagement et environnement. Regards croisés sur les expériences françaises et québécoises*. Paris: L'Harmattan, « Villes et entreprises ».
- Swyngedouw, E. 2005. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies* 42(11), 1991-2006.
- Valluy, J. 1996. Coalition de projet et délégitimation politique : le cas du projet d'implantation de décharges de déchets industriels dangereux dans la région Rhône-Alpes (1979-1994). *Politiques et management public* 14(4), 101-131.
- Vibert, F. 2007, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Webler, T, & Renn, O. 1995. A brief primer on participation : philosophy and practice. In Renn, O, Webler, T, & Wiedemann, P (dir), *Fairness and competence in citizen participation*. Dordrecht/Boston: Kluwer Academic Publishers. 17-33.
- Weidner, H. 1998. *Alternative dispute resolution in environmental conflicts : experiences in 12 countries*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Berlin: Edition Sigma.

<sup>1</sup> La concertation est un processus qui repose sur plusieurs séquences de participation s'adressant à différents types de publics en fonction des problématiques abordées et des échelles territoriales concernées. Ces séquences peuvent être orientées alternativement ou simultanément vers l'information et la consultation d'un large public ainsi que vers le dialogue voire les négociations entre un cercle restreint de représentants d'intérêts. La concertation recouvre à la fois les enjeux et pratiques de *public participation* et de *stakeholder dialogue*.

<sup>2</sup> Il est intéressant de noter à cet égard la différence qui caractérise le Québec (et le BAPE) de la France (et la CNDP) dans l'évolution de leur dispositif de débat public. Le BAPE a substitué dans certains cas à partir du milieu des années 1990 sa démarche d'audience publique par une procédure, très différente dans ses objectifs, de médiation favorisant la recherche d'un accord entre les parties prenantes par la négociation plutôt qu'une participation large du public (Gauthier 1998 ; Dziedzicki 2003). La CNDP a connu également une évolution de ses procédures de participation à partir du milieu des années 2000, mais en continuant à privilégier la participation large du public sous l'égide d'un garant qu'elle nomme sur des concertations de moindre ampleur qu'un débat public, l'intervention du garant s'apparentant ainsi en quelque sorte à une « mini CPDP ».

<sup>3</sup> La liste des contributeurs nombreux et diversifiés à ce travail est disponible sur <http>

<sup>4</sup> La Commission spécialisée du Conseil national de la transition écologique sur la démocratisation du dialogue environnemental présidée par le Sénateur Alain Richard a été mise en place suite à l'engagement pris par François Hollande d'améliorer la concertation autour des projets d'aménagement en novembre 2014, après la mort d'un militant écologiste sur le barrage de Sivens. Son rapport intitulé « Démocratie environnementale. Débattre et décider » a été remis à Ségolène Royal Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie le 3 juin 2015.

<sup>5</sup> Pour une synthèse de ces critiques, voir : Blondiaux, Fourniau 2011 ; Dziedzicki 2015.

<sup>6</sup> Formule la plus communément utilisée par la CNDP dans ses décisions de nomination d'un garant et que l'on retrouve aussi désormais dans le code de l'Environnement à la suite de l'ordonnance du 3 août 2016.

<sup>7</sup> Lettre d'information de la CNDP, 15 janvier 2016, <https://www.debatpublic.fr/ses-publications>

<sup>8</sup> RFF, établissement public créé en 1997 pour notamment gérer et développer le réseau ferroviaire français, a été intégré au sein de la nouvelle entité SNCF Réseau en 2015. Notre propos se situant avant 2015, nous ferons référence uniquement à RFF.

<sup>9</sup> Etat (45M€), RFF (45M€), Conseil régional Languedoc-Roussillon (32,175M€), Montpellier Agglomération (11,825M€), Nîmes Métropole (1M€).

<sup>10</sup> Avis délibéré n°AE 2014-28/ n° CGEDD 009686-01 adopté lors de la séance 23 avril 2014, Formation d'Autorité environnemen-

tales du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

<sup>11</sup> Comme l'ensemble des garants désignés par la CNDP, le garant est indemnisé par le maître d'ouvrage sur la base de la grille des Commissions particulières du débat public (CPDP). L'ordonnance du 3 août 2016 met fin à cette situation dénoncée depuis longtemps par l'ensemble des parties et confie la rémunération des garants à la CNDP.