

José THOMAS

*Président Honoraire de
Tribunal Administratif*

*Garant de la concertation sur
le projet de liaison autoroutière
Langres - Vesoul*

6, chemin des Vignes

70190 BOULT



03-84-91-75-69



03-84-91-75-69



jthomas.pro@orange.fr

**Concertation sur le projet
d'aménagement autoroutier
de l'itinéraire Langres – Vesoul**

**Traversée de
l'agglomération de Vesoul**

26-06-2007 – 31-12-2007

**COMPTE-RENDU DU GARANT
(Fascicule 3)**

**Décision de la Commission nationale du Débat
Public recommandant l'organisation d'une
concertation : 6 décembre 2006**

**Lettre du Préfet de la Région Franche-Comté
désignant le garant : 16 mars 2007**

COMPTE RENDU DU GARANT

SOMMAIRE DU FASCICULE 3

Le présent fascicule est le troisième des trois fascicules qui composent le compte rendu du garant.

A l'issue d'une concertation consacrée au projet routier d'aménagement de l'ensemble de l'itinéraire A 31 (Langres) – Vesoul Est, il traite uniquement de celle des deux phases de la concertation consacrée aux modalités de franchissement de l'agglomération de Vesoul (Vesoul Ouest – Vesoul Est).

Il ne peut être compris qu'en articulation avec le fascicule 2, qui traite de l'autre phase de la concertation, consacrée à l'aménagement autoroutier de l'itinéraire A 31 (Langres) – Vesoul Ouest, et surtout avec le fascicule 1^{er}, qui traite des questions communes aux deux phases de la concertation.

LES DATES DE LA CONCERTATION	Page 3
LE DOSSIER SUPPORT	Page 3
LA PUBLICITE	Page 5
La pré-information	Page 5
La publicité proprement dite	Page 5
LE FONCTIONNEMENT DE LA CONCERTATION	Page 6
LES REUNIONS PUBLIQUES	Page 6
La réunion publique d'ouverture	Page 6
La réunion publique de synthèse	Page 6
LA PHASE D'OUVERTURE ET DE DIALOGUE	Page 7
LES ENSEIGNEMENTS DE LA CONCERTATION	Page 7
Sur la conception, le fonctionnement et la qualité du dialogue	Page 7
Sur le contenu du dialogue	Page 8
LES PROPOSITIONS DU GARANT	Page 9

LES DATES DE LA CONCERTATION

Les organisateurs de la concertation avaient choisi de ne lancer la phase de la concertation consacrée aux modalités du franchissement de l'agglomération de Vesoul qu'après que la partie la plus active de la concertation consacrée à l'itinéraire A 31 – Vesoul Ouest soit achevée. Comme celle-ci s'est terminée le 3 octobre 2007, la concertation sur le franchissement de l'agglomération de Vesoul a officiellement commencé avec la réunion publique d'ouverture tenue à Vesoul le 12 octobre 2007.

En outre, à la même date, le site Internet www.nouvelle-rn19.net a été mis dans une nouvelle configuration, traduisant la priorité donnée au nouveau débat.

Une réunion publique de synthèse a été tenue le 14 décembre 2007. Avec elle a été close la phase de dialogue oral entre le public et le maître d'ouvrage.

Le dialogue écrit a, quant à lui, été entretenu entre le public d'une part, le maître d'ouvrage et/ou le garant d'autre part, pour toutes les questions et contributions parvenues, par courrier postal ou par Internet, jusqu'au 31 décembre 2007. Maître d'ouvrage et garant se sont astreints à répondre avant le 11 janvier 2008 à toutes les questions et contributions parvenues avant la fin de l'année 2007.

Toutes les questions et contributions arrivées avant le 1^{er} janvier 2008 ont en tout état de cause été prises en compte dans la synthèse de la concertation.

Le 11 janvier 2008 est la date à laquelle a été tenue la conférence de presse solennisant la fin de la concertation.

Je considère donc pour ma part que la concertation sur les modalités de franchissement de l'agglomération de Vesoul a duré du 12 octobre 2007 au 31 décembre 2007, avec une période de dialogue actif par écrit étendue jusqu'au 11 janvier 2008 pour les réponses de l'administration et/ ou du garant, et une période de dialogue oral délimitée par les dates 12 octobre – 14 décembre 2007.

Mais peut-être faut-il faire entrer également dans la durée de la concertation le dialogue nourri, de mars à début octobre 2007, avec les collectivités vésuliennes et le Département de la Haute-Saône, pour l'élaboration du dossier support. Car ce dialogue a en effet constitué un des temps forts de la concertation. Même s'il n'a pas été entretenu avec le grand public, c'est bien le grand public que les parties prenantes à ce dialogue avaient constamment en tête.

LE DOSSIER SUPPORT

La recommandation de la Commission Nationale du Débat Public demandait que, pour ce qui concerne la section correspondant au franchissement de l'agglomération de Vesoul, les trois options envisagées soient accompagnées de la présentation des aménagements urbains qui pourraient y être associés. Elle demandait en outre que les documents servant de base à la concertation soient à cette fin élaborés en concertation avec les collectivités compétentes et comportent leurs contributions.

L'élaboration des documents support en vue de cette présentation des aménagements urbains susceptibles d'être associés à la présentation des trois options a occupé la période de mars à début octobre. Elle a donné lieu à une élaboration en commun, au cours d'un dialogue riche, constructif, consistant, et au bénéfice d'une négociation serrée.

Le maître d'ouvrage a associé à cette coproduction la Ville de Vesoul et la communauté des communes de l'agglomération (représentés à la fois au niveau de leurs cabinets et de leurs services administratifs et techniques), le Département de la Haute-Saône (représenté par le Directeur des Services Techniques), ainsi que le garant. A partir des réflexions locales sur le PLU et des premières réflexions urbaines du maître d'ouvrage, ont été tenues 6 réunions, au cours desquelles ont été élaborés, par approches successives, le contenu et les modalités de présentation des aménagements urbains susceptibles d'être associés.

A chaque réunion étaient déterminés les besoins en informations ou en élaboration de documents, les commandes correspondantes étant passées à l'un ou l'autre des bureaux d'études en contrat avec le maître d'ouvrage (CETE de Lyon, SOREPA, SCETAUROUTE, Est Ingénierie). Les représentants de ces bureaux d'étude apportaient à chaque réunion leur expertise ou le résultat des études qui leur avaient été commandées.

Bien évidemment, les participants à ces réunions de travail avaient parfaitement conscience que le but n'était pas l'élaboration de documents à vocation programmatique ou opérationnelle. Ne le permettaient ni les règles de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, ni le temps disponible, ni la circonstance que le calendrier de l'élaboration des documents support était difficilement harmonisable et coordonnable avec celui de l'élaboration des documents d'urbanisme, ni la circonstance que la concrétisation des réflexions sur l'aménagement urbain n'était envisageable qu'à une échéance dépassant un horizon perceptible par le public.

Un accord a donc été trouvé, sur la base d'une volonté commune de présenter au public un éventail des grandes catégories de possibilités d'aménagements susceptibles d'être associés, allant au-delà d'une simple illustration, et qui a pris la forme de documents graphiques voulus les plus pédagogiques, les plus parlants possibles. La réussite de l'élaboration commune de ces documents doit être saluée, compte tenu de la complexité des systèmes urbains à présenter.

Une telle approche ne rendait toutefois pas facile l'élaboration du chiffrage du coût des aménagements urbains concernés, et encore moins l'obtention d'un accord sur un tel chiffrage. La position du maître d'ouvrage, qui sera constante tout au long de la concertation, était sur ce point que les coûts affichés par lui incorporaient celui des aménagements strictement nécessaires au rétablissement des communications interrompues par l'ouvrage, et que, en l'absence de projets d'aménagements ou d'équipement d'accompagnement décidés par les collectivités il ne lui incombait pas d'aller plus loin, sauf à s'immiscer dans des compétences qui ne lui appartenaient pas. Les collectivités vésuliennes souhaitaient quant à elles afficher le coût des aménagements urbains raisonnablement prévisibles, quelle que soit la collectivité appelée à les prendre en charge, soutenant qu'un tel affichage conduirait à relativiser fortement les écarts de coûts entre les trois solutions présentées. Les coûts publiés dans le dossier support reflètent donc ce qui relève de la responsabilité et de la compétence du maître d'ouvrage, la position des collectivités vésuliennes étant exprimée, quant à elles, dans leurs contributions, lesquelles, comme le demandait la CNDP, étaient annexées au dossier support, de même que la contribution du Département de la Haute-Saône. A cet égard, je tiens à saluer l'effort qu'ont accompli ces collectivités pour présenter leurs contributions dans des délais compatibles avec l'impression en nombre du dossier support.

Je considère pour ma part que la volonté des parties prenantes a permis d'aboutir à la confection d'un dossier support de qualité, et qui a permis d'amorcer un débat approfondi. Les considérations qui précèdent sont toutefois l'un des éléments d'explication de l'attitude du public, lequel, s'il s'est passionné pour l'analyse des avantages et inconvénients respectifs des trois scénarios de franchissement, n'a que peu débattu du fond des aménagements urbains (du moins au-delà des protections antibruit) susceptibles d'y être associés.

LA PUBLICITE

La pré-information

Les principales articulations du calendrier de la concertation (communes aux deux phases) avaient été déjà annoncées au cours d'une conférence de presse tenue par le Préfet de la Région Franche-Comté le 22 mars 2007.

Une pré information sur les modalités et le calendrier de la concertation dans sa phase consacrée au franchissement de l'agglomération de Vesoul, avec pour objectif de mobiliser les réseaux susceptibles de diffuser l'information dans le public, a été organisée sous forme d'une réunion publique tenue à Frotey-les-Vesoul le 28 septembre, et à laquelle étaient invités les élus locaux, ainsi que les acteurs du monde économique et associatif.

L'organisation d'un déjeuner de presse procède de la même recherche de mobilisation des réseaux susceptibles de sensibiliser le public.

Le garant a participé à chacune de ces manifestations.

La publicité proprement dite

Une abondante publicité multi supports a été organisée pour annoncer la concertation et ses modalités principales. Ainsi, la réunion publique de lancement a été précédée par :

- une campagne d'affichages dans les communes ;
- l'achat d'espaces publicitaires dans les principaux organes de presse écrite desservant le territoire concerné ;
- la diffusion d'un message en boucle sur les radios locales.

En revanche, la densité d'information en milieu urbain a paru suffisante pour que l'idée de l'envoi d'un mailing soit écartée.

L'ensemble de ce dispositif a été adopté d'un commun accord entre le maître de l'ouvrage et le garant. Il a été suffisant pour que la population soit largement informée. La concertation en tout état de cause n'a pratiquement pas fait remonter de plaintes émanant de personnes critiquant la diffusion de l'information.

Néanmoins, il a paru nécessaire au maître d'ouvrage et au garant, confrontés à une relative atonie de la concertation, d'effectuer une relance de l'information et de la sensibilisation de la population. A la différence de la relance à laquelle il a été procédé sur la section A 31 – Vesoul Ouest, qui ciblait surtout les réseaux de sensibilisation du public, ce rappel a pris la forme d'une lettre du garant adressée par mailing, le 29 novembre 2007, aux membres de chaque foyer de l'agglomération vésulienne. La lettre était accompagnée d'une enveloppe T pour la réponse. Elle annonçait en outre que la phase d'écoute et de dialogue serait prolongée jusqu'au 31 décembre 2007. nulle part.

Cette relance s'est montrée efficace. L'envoi de l'enveloppe T, toutefois, a fait remonter des contributions de qualité très inégale.

La presse locale, journaux papiers ou radios, a joué correctement son rôle propre dans la diffusion d'informations sous sa responsabilité, sans toutefois donner l'impression qu'elle avait parfaitement mesuré la portée de la concertation, ce, malgré les démarches organisées pour la sensibiliser.

LE FONCTIONNEMENT DE LA CONCERTATION

Le présent compte rendu renvoie sur ce point à la note de relation des événements qui fait partie de la base commune servant de support aux comptes rendus du garant et du maître d'ouvrage.

LES REUNIONS PUBLIQUES

La réunion publique d'ouverture

Avec une fréquentation sensiblement supérieure à 220 personnes, la réunion d'ouverture, qui s'est tenue le 12 octobre 2007 dans la plus belle salle de théâtre de Vesoul, spécialement mise à la disposition de la concertation par la municipalité, a connu un réel succès.

Elle a été dominée par des discussions, parfois vives, sur les thèmes ci-après :

- opposition des trois scénarios de franchissement quant à leurs avantages et inconvénients respectifs, notamment en ce qui concerne leurs coûts, les nuisances qu'ils induisent pour les populations riveraines de courte ou de moyenne proximité et pour l'environnement, les mesures compensatoires susceptibles d'être mises en œuvre et leur coût ;

- analyse, ou questionnement, des implications des trois scénarios pour le fonctionnement routier de l'agglomération vésulienne, en les reliant aux études de trafics, aux autres projets routiers (notamment l'amélioration de la RN 57 et son articulation avec le fonctionnement de la RN 19), aux difficultés signalées de fonctionnement du système d'échange de la Vaugine etc... A signaler ici l'évocation discrète par quelques participants d'un quatrième scénario, celui d'un contournement « très long » ;

- analyse, ou tentative d'analyse, des implications des trois scénarios pour le fonctionnement urbain de l'agglomération, avec la mise en évidence d'appréciations très contrastées quant aux opportunités susceptibles d'être offertes par l'aménagement sur place, et d'appréciations encore plus contrastées quant aux coûts que pourrait impliquer la mobilisation de ces opportunités. Ce sont surtout les implications de l'aménagement sur place, et les coûts associés, qui ont provoqué les discussions les plus vives, mais sans guère sortir des problématiques très larges et très éloignées de toute concrétisation opérationnelle exposées dans le dossier support, et sans que la discussion ait permis l'émergence de solutions concrètes susceptibles de nourrir un projet opérationnel à un terme appréciable.

Dans l'ensemble, le fonctionnement de la réunion d'ouverture n'a appelé aucune critique de la part du public.

La réunion publique de synthèse

La réunion publique de synthèse de cette phase de la concertation s'est tenue le 14 décembre 2007, dans la salle de spectacle du centre culturel du quartier périphérique du Montmarin, en fait au cœur de l'un des quartiers susceptibles d'être affectés par deux des scénarios de franchissement (l'aménagement sur place et le contournement court). Mais le public était bien représentatif de l'ensemble de l'agglomération.

Avec une assistance de l'ordre de 140 personnes, elle a connu une fréquentation quantitativement moindre que celle de la réunion d'ouverture, largement compensée toutefois par un public particulièrement réactif et participatif, particulièrement conscient de ce que la parole lui appartenait (les interventions des composantes institutionnelles du public ont été discrètes et retenues) et bien décidé à la porter le plus longtemps possible, en l'intégrant harmonieusement dans la structure dictée par l'organisation en tables rondes. La réunion a duré 3 h ¼.

Tous les thèmes de la réunion d'ouverture y ont été repris, mais davantage appropriés par le public. Quelques interpellations de participants aux tables rondes n'ont pas dépassé les limites admissibles de la polémique. La posture adoptée par les représentants du maître d'ouvrage, ou du président de la Communauté des Communes de l'Agglomération de Vesoul, a été consistante sur le fond et mesurée dans le ton, permettant l'instauration d'un véritable dialogue (non exclusif de l'affichage en termes vifs, chez une partie du public, de son opposition à tel ou tel des trois scénarios, et spécialement à la solution de l'aménagement sur place). Partisans et détracteurs de chacun des scénarios ont pu s'exprimer.

Enfin, il doit être souligné que le quatrième scénario apparu à la réunion d'ouverture a été beaucoup plus mis en avant, d'ailleurs avec une variante, à la réunion de synthèse. Le maître d'ouvrage et les collectivités vésuliennes ont eu à se positionner par rapport à cette demande, les collectivités vésuliennes insistant sur l'importance pour la ville et pour son développement de rester au contact du croisement des RN 19 et 57, le maître de l'ouvrage mettant quant à lui l'accent sur la circonstance que ce quatrième scénario n'est pas compatible avec les déclarations d'utilité publique déjà prises. Je n'ai pas senti toutefois que ces réponses constituaient une fin de non recevoir.

La réunion publique de synthèse aura donc apporté à la concertation un matériau riche, susceptible d'éclairer en profondeur les choix qu'il appartient au maître d'ouvrage de faire.

LA PHASE D'ECOUTE ET DE DIALOGUE

La période d'écoute et de dialogue écrit, par courrier postal ou par Internet, a duré du 12 octobre au 31 décembre 2007 inclus, aucune question posée avant cette dernière date n'étant restée sans réponse.

J'ai porté, dans le fascicule commun aux deux périodes de la concertation une appréciation soulignant la qualité des réponses du maître d'ouvrage, à laquelle je renvoie.

Au bénéfice de ces considérations, la phase d'écoute et de dialogue écrit a apporté à la concertation 162 questions et/ou contributions écrites :

- 119 par courrier postal ;
- 39 par le site Internet.

94 questions ont reçu une réponse, soit du maître d'ouvrage, soit du garant, soit des deux.

LES ENSEIGNEMENTS DE LA CONCERTATION

Il est renvoyé ici, pour l'essentiel, et notamment pour l'exposé des diverses opinions émises et de leur poids respectif, à la synthèse des opinions qui fait partie de la base commune servant de support aux comptes rendu du maître d'ouvrage et du garant, élaborée conjointement par eux et à laquelle le garant souscrit entièrement.

Il n'entre toutefois pas dans la mission du garant de pondérer la valeur des différentes opinions émises, ni même de chacune des grandes familles dans lesquelles on peut les regrouper.

Le garant souhaite appeler l'attention sur les points suivants :

Sur la conception, le fonctionnement et la qualité du dialogue :

- le public a été largement informé de la concertation ; il a été toutefois nécessaire de procéder à une relance de l'information en cours de concertation, selon un procédé impliquant fortement le garant et permettant de toucher tous les foyers de l'agglomération ;

- à l'exception de quelques opinions marginales dénonçant une « concertation prétexte », la concertation n'a fait l'objet d'aucune critique consistante dans son principe comme dans son fonctionnement ; un certain nombre de réactions, en particulier à la réunion publique de synthèse du 14 décembre 2007, permettent de conclure qu'elle a été appréciée, parfois vivement, notamment dans sa phase orale, mais aussi que le public attend que le dialogue noué avec le maître d'ouvrage ne s'arrête pas avec la fin officielle de la concertation.

- la phase de la concertation consacrée au franchissement de Vesoul a connu, dans un contexte marqué par la longue histoire du projet, et par plusieurs opérations ponctuelles de consultation ou d'association du public conduites tout au long de cette histoire, une participation du public qui, sans être massive, doit être regardée comme satisfaisante et comme justifiant totalement la décision de la CNDP de recommander l'organisation d'une concertation conduite d'abord sur la base de réunions publiques. Toutefois, seule partie de la concertation s'insérant dans un milieu franchement urbain, elle a eu à se détacher d'un « bruit de fond » de diverses modalités de consultation du public sur des thèmes qui pouvaient être en rapport avec celui du franchissement de l'agglomération par la RN 19. Cet effet de contraste atténué a pu constituer un frein à une participation plus vigoureuse du public, et peut être un élément expliquant pourquoi la concertation a mobilisé, dans le grand public, surtout les personnes habitant les communes ou quartiers susceptibles d'être affectés par l'un ou l'autre des trois scénarios. Il constitue également l'une des raisons pour lesquelles relativement peu de contributions du grand public ont su appréhender les questions de fonctionnement urbain de l'agglomération et la problématique des « aménagements urbains susceptibles d'être associés » à chacun des scénarios ;

- toutes les opinions ont pu s'exprimer, et le dialogue noué entre le public, dans toutes ses composantes, et le maître de l'ouvrage, a été constructif et de qualité ;

- la concertation portant sur le franchissement de Vesoul a été marquée par une forte implication des collectivités territoriales : Ville de Vesoul, Communauté des Communes de l'Agglomération de Vesoul, Département de la Haute-Saône. Les parties prenantes institutionnelles ont participé activement, soit par leurs contributions écrites, soit par leur implication dans les réunions publiques, notamment celle de synthèse. Il en a été de même des représentants du monde associatif et des institutions représentatives des activités économiques. L'implication des collectivités territoriales et des acteurs institutionnels ne s'est pas faite au détriment de l'expression du public.

Sur le contenu du dialogue

- la concertation sur le franchissement de Vesoul a révélé une dispersion importante des positions, tant critiques que favorables à l'un ou à l'autre des scénarios. Le concertation n'a donc pas révélé de consensus dans le public, sauf sur un point d'accord profond : celui de la priorité absolue à accorder, pour un bon fonctionnement routier de l'agglomération, à l'achèvement du projet de rationalisation du trajet de la RN 57, connu sous le nom de « contournement est » ;

- la concertation a fait émerger une demande très nette d'une partie du public que soit étudié un quatrième scénario, celui d'un « très long contournement » ;

- la vigueur des débats autour des quatre scénarios n'a laissé que peu de place à un questionnement du mode routier comme solution des problèmes de désenclavement de l'agglomération de Vesoul. La concertation a pourtant laissé émerger l'expression d'opinions, souvent argumentées, et généralement portées par les mouvements associatifs, critiquant l'option routière, opposée à une préférence pour des modes alternatifs, parmi lesquels le développement du ferroviaire est mis en avant, ce qui reflète bien d'ailleurs une opinion inquiète de l'avenir de la ligne Paris – Bâle ;

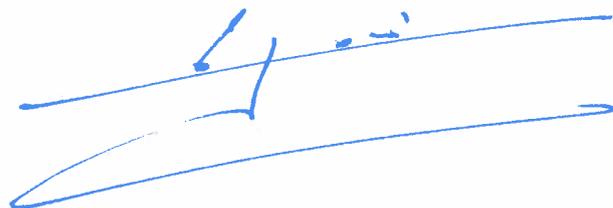
- la concertation a permis d'éclairer les préoccupations de certaines catégories de la population quant à la préservation de l'environnement (notamment au regard des nuisances sonores), quant aux atteintes aux activités économiques riveraines, quant à l'effet de coupure que risque de pérenniser ou de renforcer l'aménagement sur place, ces dernières préoccupations étant cependant balancées par la perception, chez certains participants, des opportunités que pourrait offrir l'aménagement sur place pour atténuer cet effet de coupure.

LES RECOMMANDATIONS DU GARANT

J'estime que les enseignements de la concertation mettent le maître de l'ouvrage en possession de l'ensemble des informations dont il doit disposer pour pouvoir éclairer les choix qui lui incombent.

Je crois devoir formuler les recommandations ci-après :

- que le maître de l'ouvrage se prononce, par un acte qui sera rendu public, sur le principe et les modalités de la poursuite du projet, dans les conditions prévues par l'article L. 121-13 du code de l'environnement ;
- que, notamment, il porte à la connaissance du public, dans le délai le meilleur, celle ou celles des modalités de franchissement de Vesoul dont il entend poursuivre l'étude, de sorte que puissent être levées rapidement les servitudes d'urbanisme associées à celui ou à ceux des scénarios qui auront été abandonnés ;
- que, dans les mêmes conditions, le maître de l'ouvrage se prononce sur la suite qu'il entend donner au quatrième scénario – celui d'un très long contournement – soutenu par une partie du public ;
- que le maître de l'ouvrage fasse connaître ses intentions quant à la poursuite du travail commencé avec les collectivités territoriales intéressées pour la définition des aménagements urbains susceptibles d'être associés à celui ou à ceux des scénarios dont l'étude sera poursuivie ;
- que les collectivités locales développent, en partenariat avec le maître d'ouvrage, leur propre réflexion sur l'aménagement et la programmation urbaine, dans la perspective de la mise en oeuvre d'une solution de franchissement routier à Vesoul ;
- enfin, que le maître d'ouvrage indique les mesures qu'il entend prendre pour répondre à la forte demande de la population qu'elle soit associée aux phases ultérieures de l'élaboration du projet.



José THOMAS