

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**

Document commun

- à la partie A 31 – Vesoul Ouest

- au franchissement de Vesoul

26 juin 2007 – 31 décembre 2007

COMPTE-RENDU DU GARANT
(Fascicule 1^{er})

**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 1^{er}

Le présent fascicule est le premier 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 des questions communes aux deux phases de la concertation, la première, consacrée à l'aménagement autoroutier de l'itinéraire A 31 (Langres) – Vesoul Ouest, la seconde, consacrée aux modalités de franchissement de l'agglomération de Vesoul (Vesoul Ouest – Vesoul Est).

Il ne peut être compris qu'en articulation :

- avec les fascicules 2 et 3, qui traitent respectivement de chacune de ces deux phases de la concertation ;
- avec la base commune contenue dans le rapport du maître d'ouvrage, et qui contient les descriptions de détail objectives des différents éléments et événements qui ont composé la concertation
L'ensemble des documents qui composent cette base commune ont reçu l'approbation du garant.

LA CONCEPTION DE LA CONCERTATION	Page 3
La conception proprement dite	Page 3
L'organisation du maître d'ouvrage	Page 3
LES DATES DE LA CONCERTATION	Page 3
LES DOCUMENTS PEDAGOGIQUES	Page 4
LA PUBLICITE	Page 4
LE DEROULEMENT DE CHAQUE PHASE DE LA CONCERTATION	Page 5
LE SITE INTERNET	Page 5
CE QUI ETAIT SUR LA TABLE	Page 6
LES REUNIONS PUBLIQUES	Page 7
LES PHASES D'ECOUTE ET DE DIALOGUE	Page 8
ENSEIGNEMENTS DE LA CONCERTATION ET PROPOSITIONS DU GARANT	Page 9

LA CONCEPTION DE LA CONCERTATION

La conception

Le maître d'ouvrage comme le garant sont partis du principe qu'une concertation recommandée par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) était davantage apparentée à une forme allégée du débat public qu'à une concertation traditionnelle.

En outre, ils ont bien perçu d'une part l'accent mis par la CNDP sur le droit du public à être informé et à s'exprimer et, d'autre part, sa recommandation que le dialogue privilégie la formule des réunions publiques.

Cette perception a dicté la conception de l'ensemble du dispositif de concertation, de sa publicité et de sa conduite. Elle a amené le maître d'ouvrage et le garant à rechercher, dans la « boîte à outils du Débat Public », telle que la décrivent les documents pédagogiques diffusés par la CNDP, quels étaient ceux de nature à garantir l'information et l'expression du public, compte tenu de l'identité propre des populations des pays et des villes traversés, et de l'intensité du dialogue raisonnablement prévisible.

L'organisation du maître d'ouvrage

L'organisation de la concertation a été confiée par le Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables au Préfet de la Région Franche-Comté, préfet coordinateur, et au Directeur Régional de l'Équipement de Franche-Comté.

Celui-ci a travaillé en étroite collaboration avec le Directeur Régional de l'Équipement de la Région Champagne – Ardenne et ses services pour la phase de la concertation relative à l'itinéraire A 31 – Vesoul Ouest.

La concertation a fortement impliqué les Directions Départementales de l'Équipement de la Haute-Marne et de la Haute-Saône.

Enfin, je tiens à souligner que le garant a été totalement associé à toutes les phases de la préparation, de la conduite, et de l'évaluation de la concertation. L'intégralité des documents relatifs au projet disponibles ou demandés lui a été fournie sans restriction, et il a été amené à donner son avis sur chacun d'entre eux comme sur chacune des décisions prises pour l'organisation de la concertation.

Au niveau matériel, le maître d'ouvrage a mis à disposition du garant les moyens matériels et facilités de communication dont celui-ci souhaitait disposer, sans que jamais cette mise à disposition ait nui à son indépendance.

LES DATES DE LA CONCERTATION

La décision de la CNDP recommandait des modalités d'organisation de la concertation différentes, en ce qui concerne le franchissement de l'agglomération de Vesoul, de ce qu'elles étaient pour le reste de l'itinéraire. Cette distinction, qui n'a pas été considérée comme remettant en cause le caractère unique de la concertation (une seule concertation pour deux tronçons, eux-mêmes formant une partie d'un itinéraire d'ensemble, l'itinéraire Langres – Delle), a amené le maître d'ouvrage, avec mon assentiment total, à organiser une concertation en deux temps, l'un consacré à l'itinéraire A 31 – Vesoul Ouest, et occupant essentiellement la période fin juin – début octobre 2007, l'autre au franchissement de Vesoul et occupant la période début octobre - 31 décembre 2007.

L'hypothèse initiale d'une concertation commençant avant la période de réserve électorale liée à l'élection du Président de la République n'ayant pu être retenue, la succession de l'élection présidentielle et des élections législatives a dicté les dates de début de la concertation. La nécessité d'avoir terminé la concertation avant la période de réserve liée aux élections générales municipales et cantonales de 2008 a, quant à elle, déterminé sa date de fin.

C'est ainsi qu'elle a officiellement commencé le 26 juin 2007, avec la première d'une série de trois réunions publiques, organisées respectivement le 26, 27 et 28 juin à Port-sur-Saône, Fayl-Billot et Langres, et portant exclusivement sur le tronçon A 31 (Langres) – Vesoul Ouest.

La période la plus active de cette première partie de la concertation a été clôturée par la dernière des trois réunions publiques de synthèse, organisées respectivement à Port-sur-Saône, Langres et Fayl-Billot les 1^{er}, 2 et 3 octobre 2007. Toutefois, les contributions du public ont continué à être recueillies jusqu'au 31 décembre 2007.

En ce qui concerne le franchissement de Vesoul, la concertation a commencé avec la réunion publique de lancement du 12 octobre 2007. Comme le demandait la décision de la CNDP, elle a été précédée de la mise au point, entre les mois de mars et de septembre inclus, conjointement avec les collectivités vésuliennes et le Département de la Haute-Saône, des documents devant servir de support à la concertation et comportant une présentation des aménagements urbains susceptibles d'être associés à chacune des trois hypothèses de franchissement proposées.

La période la plus active de cette seconde partie de la concertation a été clôturée par la réunion publique de synthèse tenue à Vesoul le 14 décembre 2007. Toutefois, les contributions du public ont continuées à être recueillies jusqu'au 31 décembre 2007.

Les détails de ce calendrier sont exposés dans les fascicules consacrés au compte rendu des deux phases de la concertation.

LES DOCUMENTS PEDAGOGIQUES

Les documents pédagogiques mis à disposition du public comprenaient :

- un dossier support, que le public pouvait se procurer dans les communes, les EPCI concernés, les préfetures, les DDE, en le consultant et/ou en le téléchargeant sur Internet. Il était distribué à l'entrée des réunions publiques.

(L'élaboration et le contenu de ce dossier support étaient différents pour la phase Langres – Vesoul Ouest et pour la phase franchissement de l'agglomération de Vesoul. Il en est donc traité dans les deux fascicules du présent compte-rendu consacrés respectivement à chacune de ces deux phases) ;

- une exposition d'affiches présentant les caractéristiques principales et les grands enjeux des aménagements dont il était débattu. Cette exposition était placée à l'entrée de chaque réunion publique. Celle relative à la phase A 31 – Vesoul Ouest a en outre tourné, selon un calendrier qui a été publié, dans les principales communes situées le long de l'itinéraire.

LA PUBLICITE.

Sur ce point, il est renvoyé à chacun des fascicules consacrés au compte rendu des deux phases de la concertation.

LE DEROULEMENT DE CHAQUE PHASE DE LA CONCERTATION

Aussi bien dans la phase consacrée à A – 31 (Langres) – Vesoul Ouest que dans celle consacrée aux modalités de franchissement de l'agglomération de Vesoul, la concertation a été organisée selon le même schéma :

- une publicité adaptée ;
- une pré-information destinée aux élus locaux et aux acteurs du monde économique et/ou associatif ;
- une campagne de réunions publiques d'ouverture (une seule pour le franchissement de Vesoul) et une campagne de réunions publiques de synthèse (une seule pour le franchissement de Vesoul) ;
- encadrée par les réunions publiques d'ouverture et de synthèse, une période d'écoute et de dialogue entre le maître d'ouvrage, le public et, le cas échéant, le garant. Si l'écrit – papier ou électronique – a dominé cette période d'écoute et de dialogue, le maître d'ouvrage et le garant se tenaient prêts à faire droit, si le besoin s'en faisait sentir, à une demande éventuelle de réunions publiques supplémentaires. C'est d'ailleurs au bénéfice de cette veille qu'a été organisé un atelier thématique, consacré au positionnement de l'échangeur sud de Langres.

La fin officielle de la concertation a été commune aux deux phases : 31 décembre 2007. Elle a été solennisée par une conférence de presse tenue, le 11 janvier 2008, par le Préfet de la Région Franche-Comté, le Préfet de la Haute-Saône, l'adjoint au Directeur Régional de l'Equipement de Franche Comté, représentant du maître d'ouvrage, et le garant.

LE SITE INTERNET

Plutôt que de créer de toutes pièces un site Internet de la concertation, il a été choisi, par entier accord entre le maître d'ouvrage et le garant, de mettre en configuration de concertation un site existant et connu du public. C'est ainsi que le site Internet www.nouvelle-m19.net, actif depuis plusieurs années, a été doté d'une rubrique concertation, mise en particulière évidence, consacrée, du 26 juin au 21 septembre, au dialogue organisé dans la phase A 31 – Vesoul Ouest et, du 1^{er} octobre au 31 décembre, au dialogue organisé dans la phase franchissement de l'agglomération de Vesoul. L'adresse du site et ses possibilités d'utilisation ont été largement diffusées dans la publicité faite à la concertation.

L'Internaute visitant le site y trouvait un message d'accueil du garant, des informations sur la vie de la concertation, ainsi que des outils pour :

- s'informer sur le projet, avec la possibilité notamment de consulter et de télécharger le dossier support, ainsi qu'une sélection de documents annexes au format PDF, étendue et appropriée, permettant à l'internaute d'approfondir les informations contenues dans le dossier support ;
- participer, avec la mise à disposition d'outils lui permettant de s'adresser au maître d'ouvrage et/ou au garant, et de recevoir par la même voie les réponses requises. Tôt en cours de concertation, ce dispositif a été complété par un outil permettant à l'Internaute d'attacher un document à son courriel, ce qui a favorisé une expression plus déliée.

Le site a vu ainsi son ergonomie améliorée en cours de concertation.

Il s'est montré efficace, puisque c'est par l'intermédiaire du site qu'une partie significative des questions et contributions a été apportée par le public, et qu'il a pu y être répondu

Les statistiques de consultation du site ont d'ailleurs montré qu'il a été significativement davantage visité depuis le début de la concertation.

Les outils d'administration du site comprenaient également une base de données regroupant :

- l'ensemble des questions et des contributions apportées par les participants à la concertation, le cas échéant avec leurs annexes ;
- l'ensemble des réponses apportées par le maître d'ouvrage et/ou le garant.

Cette base de données était alimentée directement, par voie électronique, pour les questions, contributions, réponses apportées par Internet. Elle était alimentée sur la base de documents scannés au format PDF pour les échanges par courrier postal.

Elle a en outre servi de support à l'information des Internaute, qui pouvaient consulter l'ensemble des questions, contributions et réponses que le maître d'ouvrage et le garant considéraient comme pouvant être mises en ligne sans enfreindre les règles de préservation de l'anonymat. Il est à noter que le fonctionnement de ce système a impliqué le garant dans la recherche d'accords de publication auprès de ceux des contributeurs dont l'anonymat ne pouvait pas être garanti.

Il doit être également noté que c'est d'un parfait accord que le maître de l'ouvrage et le garant ont refusé de faire droit à des sollicitations demandant que le dispositif de concertation sur Internet soit complété par la mise à disposition des internautes d'un forum. Il leur a semblé qu'un forum, dans le contexte des territoires concernés, aussi bien d'ailleurs que dans le contexte plus urbain de l'agglomération de Vesoul, générerait plus de bruit qu'il n'apporterait en moyens d'expression du public, et excédait en tout état de cause les capacités d'administration des organisateurs de la concertation. Des initiatives externes hors de tout contrôle du maître d'ouvrage ou du garant ont mis en place quelques forums. Leur très relatif succès et leur fonctionnement ont totalement justifié ces réserves.

CE QUI ETAIT SUR LA TABLE

La CNDP, saisie du projet d'aménagement autoroutier de l'itinéraire A 31 – Vesoul, a, par sa décision du 6 décembre 2006, estimé qu'il n'y avait pas lieu d'ordonner un débat public, et a simplement recommandé que soit organisée par le maître d'ouvrage une concertation placée sous l'égide d'une personnalité indépendante. Elle s'est appuyée, ce faisant, sur la longue histoire du projet, sur la circonstance qu'il était lui-même partie d'un projet d'itinéraire plus vaste (Langres – Delle) pour lequel, à l'est de Vesoul, toutes les décisions avaient déjà été prises, et sur la considération que diverses opérations partielles de dialogue avec le public avaient déjà été conduites.

La question pouvait dès lors se poser de savoir si, dans la concertation, seules les modalités de réalisation de l'aménagement étaient sur la table, ou si pouvaient s'exprimer des opinions tendant à remettre en cause le parti autoroutier de l'aménagement, voire même le parti d'une solution routière aux problèmes de désenclavement de la Haute-Saône et de la Haute-Marne. De même, dans la phase de dialogue consacrée au contournement de Vesoul, a été posée la question de savoir s'il pouvait être débattu d'options différentes des trois scénarios proposés.

Le maître d'ouvrage et le garant sont tombés d'accord sur le principe qu'aucune question ou contribution ne serait considérée comme irrecevable, et que le maître d'ouvrage (le garant pour les observations ou questions se rapportant à l'organisation ou au déroulement de la concertation) apporterait réponse à toutes les questions.

D'ailleurs, le dossier support, comme la parole portée par le maître d'ouvrage en réunion publique, comportaient des éléments de justification de l'option routière et du parti autoroutier de l'aménagement.

Dans la concertation, la question « faut-il faire ? » a donc été traitée avec la même dignité et le même approfondissement que celle du « comment faire ? ».

LES REUNIONS PUBLIQUES

Les réunions publiques d'ouverture, animées par un professionnel, ont été conçues sur le schéma suivant :

- accueil par le maire de la commune
- présentation rapide du principe de concertation par le garant (minutée)
- dialogue avec le public sur la concertation
- présentation du dispositif de concertation par le maître d'ouvrage (minutée)
- présentation du projet par le maître d'ouvrage (minutée)
- dialogue entre le public et le maître d'ouvrage
- clôture par le garant, annonçant notamment la suite du processus.

Les réunions publiques de synthèse, animées par un professionnel, ont été conçues sur le schéma suivant :

- accueil par le maire
- présentation par le garant d'un bilan qualitatif de la concertation (minutée)
- dialogue avec le public sur ce bilan
- présentation par le maître d'ouvrage du bilan quantitatif de la concertation, et des apports de celle-ci (minutée)
- organisation de tables rondes thématiques (thèmes répartis, pour la phase Langres – Vesoul Ouest, entre les trois sites des réunions publiques, en tenant compte notamment des problématiques locales mises en évidence par un pré-bilan), auxquelles étaient invités à la fois des personnes physiques représentatives de thèmes portés par le public dans le cours de la concertation, et des personnes représentatives des problématiques portées par les acteurs du monde économique, associatif, ou des collectivités territoriales ;
- pour chaque table ronde, et chaque thème, dialogue entre le public et les participants à la table
- dialogue général entre le public et le maître d'ouvrage
- clôture par le garant.

Aussi bien dans les réunions d'ouverture que dans les réunions de synthèse, le garant occupait une place identifiée, distincte de celle de tous les autres participants, et pouvait intervenir (et est intervenu effectivement) chaque fois que cela lui paraissait nécessaire à l'équilibre du débat et à la garantie des droits du public à être informé et à s'exprimer.

Il est rendu compte du fonctionnement des réunions publiques, et notamment du caractère propre de chacune, dans les deux fascicules consacrés respectivement aux deux phases de la concertation.

Synthétiquement, je me bornerai à indiquer ici :

- que les réunions d'ouverture ont rencontré un réel succès de fréquentation, avec la participation :

- de 200 personnes à Port-sur-Saône (26-06)
- de 180 personnes à Fayl-Billot (27-06)
- de 80 personnes à Langres (28-06)
- plus de 220 personnes à Vesoul (12-10)

- qu'il en a été de même pour les réunions publiques de synthèse, avec la participation :

- de 100 personnes à Port-sur-Saône (1^{er}-10)
- de 80 personnes à Langres (02-10)
- de 100 personnes à Fayl-Billot (03-10)
- de 135 personnes à Vesoul (14-12)

- qu'ainsi, près de 1.100 personnes ont participé, souvent activement, aux diverses réunions publiques proposées.

Dans l'ensemble, le fonctionnement de ces réunions n'a appelé aucune critique de la part du public. Avec une tonalité propre à chacune, les débats ont été riches et animés. Les organisateurs de ces réunions ont été à plusieurs reprises félicités pour la qualité de leur tenue et pour la qualité et la tenue du dialogue.

De mon point de vue, le maître de l'ouvrage y a répondu à toutes les questions. L'absence de toute arrogance dans la posture des représentants du maître d'ouvrage, qui se sont attachés à répondre aux questions sans s'abriter derrière une technicité excessive, et qui n'ont pas bénéficié dans ces réunions d'une position privilégiée, a favorisé une perception positive de la concertation par le public dans toutes ses composantes.

En ce qui concerne les quatre réunions de synthèse, leur structuration autour de tables rondes a favorisé aussi bien l'expression de la complexité et de la technicité de certains thèmes que l'expression de simples citoyens, encouragés par le fait que certains d'entre eux se trouvaient à la tribune et pouvaient illustrer la capacité de la concertation à s'adapter aux modes d'expression d'un public de non professionnels et de non institutionnels. Elles ont donc donné lieu à des débats riches et animés, que ce soit dans les phases de dialogue clôturant chaque table ronde ou dans la phase de dialogue général avec le maître d'ouvrage.

LES PHASES D'ECOUTE ET DE DIALOGUE

Pour chacune des deux parties de la concertation a été entretenue, entre les réunions publiques d'ouverture et de synthèse, une phase d'écoute et de dialogue, au cours de laquelle le public pouvait poser par écrit - soit par courrier postal, soit par Internet - ses questions ou apporter ses contributions.

Le public pouvait s'adresser soit au maître d'ouvrage, pour les questions concernant l'aménagement, soit au garant, pour les questions relevant de l'organisation ou du fonctionnement de la concertation, soit conjointement aux deux. L'expérience a montré que cette différence de statut entre ses interlocuteurs était assez indifférente au public. En revanche, la possibilité de s'adresser au garant a été souvent utilisée par le public pour aborder des questions relevant de la responsabilité du maître de l'ouvrage, avec la nette connotation que s'adresser au garant garantirait l'existence et la qualité d'une réponse du maître d'ouvrage.

Dans cette phase, le maître d'ouvrage et le garant ont travaillé en étroite concertation. Les questions adressées à l'un et relevant de la responsabilité de l'autre ont toujours été redirigées, et un certain nombre de réponses ont été coordonnées, voire apportées par un même courrier ou un même courriel revêtu des deux signatures (dans le respect de la règle interdisant au garant de se prononcer sur le fond).

Maître d'ouvrage et garant se sont imposés comme discipline les règles suivantes :

- toute question explicite recevrait une réponse, dans un délai voulu le plus court possible ;
- toute contribution ne posant pas de question ferait l'objet d'un accusé de réception [cette règle n'a été méconnue que dans le cas rare de contributions parvenues à la concertation par des voies détournées, sans que les contributeurs se soient adressés au maître d'ouvrage et/ou au garant. Cela a pu être le cas notamment de délibérations de conseils de collectivités territoriales ou d'établissement intercommunaux se situant nettement dans le champ de la concertation, adressés non au maître d'ouvrage ou au garant, mais aux préfets (au titre notamment du contrôle de légalité), et retransmis à la concertation par les préfetures ou les sous-préfetures].

Les réponses du maître d'ouvrage ont été de format varié, adapté aux questions. Reflétant parfois la diversité des approches des auteurs des réponses – ou leurs contraintes - les réponses ont en général échappé à la standardisation ou à l'uniformité des contenus, et ce bien que l'administration se soit à l'avance préparée en mettant au point une centrale d'argumentaires, dont elle ne s'est jamais sentie prisonnière. De mon point de vue, cette variabilité de la tonalité des contenus des réponses, qui n'a pas affecté leur homogénéité sur le fond, a puissamment contribué à la perception par le public que la concertation était empreinte d'un véritable esprit de dialogue.

Au bénéfice de ces considérations, les phases d'écoute et de dialogue écrit ont apporté à la concertation 284 questions et/ou contributions écrites, soit :

- 208 par courrier postal (mais il doit être tenu compte de ce qu'une soixantaine de contributions émanant de collectivités territoriales et se rapportant à l'échangeur de Combeaufontaine présentaient un caractère répétitif)

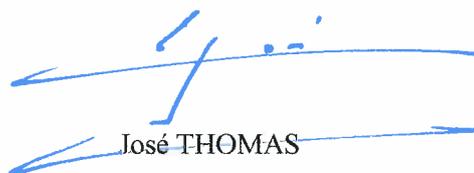
- 76 par le site Internet

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

ENSEIGNEMENTS DE LA CONCERTATION ET RECOMMANDATIONS DU GARANT.

Dans la limite de la mission du garant, et dans le respect de son devoir de neutralité, j'ai cru devoir, à l'attention du maître d'ouvrage et de la CNDP, tirer mes propres enseignements de la concertation, et formuler des recommandations.

Enseignements et recommandations sont différents pour chacune des deux phases de la concertation. Il en est donc traité dans les deux fascicules respectivement consacrés à chacune de ces phases, et qui font partie intégrante du présent compte rendu.



José THOMAS