

cndp

Commission nationale
du **débat public**

RAPPORT DU GARANT

REVISION DU PLU DE SAILLANS Concertation

Octobre 2016 – Juillet 2019

Jacques ARCHIMBAUD
Désigné par la Commission nationale
du débat public

Le 06 novembre 2019

Rapport du garant

REVISION DU PLU DE SAILLANS

Lors de sa séance du 19 juillet, le conseil municipal de Saillans a adopté un document intitulé "Bilan de la concertation", joint au PLU arrêté et qui sera transmis au Commissaire Enquêteur. Il est utile qu'un tel document ait été rédigé par le maître d'ouvrage de la révision c'est à dire la commune de Saillans. Il contribue à mesurer le niveau de correspondance entre les objectifs affichés initialement et les résultats effectivement constatés. Les chiffres et les indications quantitatives qu'il contient paraissent fiables, certains ont été repris dans les pages qui suivent.

Le rapport du garant présenté dans le document ci-dessous devant la Commission est plus qualitatif et plus neutre : il est effectué au regard des critères habituels qui valent pour les concertations décidées par la CNDP et selon les règles de son art. Il porte sur le contenu, c'est à dire sur la façon dont les arguments échangés ont abouti ou non à la version arrêtée du PLU. Il porte ensuite sur la méthode, c'est à dire sur les outils et instances mis en place pour informer et faire participer le public.

SOMMAIRE

1 - Un territoire très attractif et très participatif

- 1.1 Un village très attractif
- 1.2 Une population assez diverse
- 1.3 Des interrogations nouvelles
- 1.4 Saillans et la démocratie participative
- 1.5 La CNDP à Saillans

2 - Le nouveau PLU vise à faire prendre au village un virage très qualitatif

- 2.1 L'opportunité de réviser le PLU et l'articulation avec la révision du SCOT ont été fortement discutées
- 2.2 Une attention consensuelle à la priorité à l'environnement et à la qualité de vie
- 2.3 Des objectifs démographiques qui visent à ralentir la croissance antérieure
- 2.4 Trois points fortement controversés: la densité, le type d'activités et l'habitat mobile.

3 - La méthode employée a permis un haut niveau de participation pour l'élaboration d'un PLU

- 3.1 Les événements prévus se sont tenus, les outils annoncés ont été mobilisés, le calendrier respecté .
- 3.2 Les chiffres de la participation montrent une mobilisation significative des habitants de la commune
- 3.3 L'expertise mobilisée a été forte mais insuffisante pour certains participants
- 3.4 Le panel citoyen tiré au sort a rempli sa fonction. Mais il a eu du mal à s'articuler aux autres dispositifs de participation et notamment aux réunions publiques globales
- 3.5 Le garant a été peu sollicité directement par les habitants.
- 3.6 Le coût de la concertation , difficile à évaluer, n'est pas négligeable

4. Participation environnement/Urbanisme : des enseignements de portée plus générale

UN TERRITOIRE TRES ATTRACTIF ET TRES PARTICIPATIF

1.1 Un village très attractif

Saillans se situe au centre du département de la Drôme, (Région Auvergne/Rhône Alpes) à 45km au sud-est de Valence, à 22km au sud-ouest de Die, et à 15km à l'est de Crest. Entre Vercors et Drôme provençale (altitude : 1589m), c'est la porte d'entrée du Diois.

Chef-lieu d'un canton qui comprend onze petites communes, il appartient à l'arrondissement de Die et à la communauté de communes du Crestois-Pays de Saillans.

La commune s'élève à une altitude comprise entre 232 m et 918 m. Un pont enjambe la rivière Drôme qui creuse le relief et traverse joliment la localité. La commune est desservie par une gare située sur la ligne mono-voie non électrifiée qui va de Romans à Gap en passant par Valence TGV, Valence Ville, Crest, puis Die et Luc-en-Diois. L'inquiétude existe dans la population sur la pérennité de cette ligne dite secondaire.

Le village comprend un centre-bourg dense ancien à ruelles, arcades et fontaines et plusieurs hameaux relativement isolés. Des bâtiments témoignent encore d'un passé de petite industrie active.

Au cœur de la « biovallée », territoire innovant dans le développement durable, l'économie agricole est principalement fondée sur la viticulture, pour la production de la clairette de Die. Saillans est la porte du « pays de la Clairette ».

Les activités de pleine nature (baignade, canoë, escalade, VTT...) permettent au village d'être animé l'été, avec un marché très coloré le dimanche matin (plus d'une centaine d'exposants en juillet et août). Le commerce de proximité y est très actif en centre bourg à la belle saison, mais connaît un creux de la fin de l'automne jusqu'au début du printemps.

1.2 Une population assez diverse

Le cadre de vie, le climat agréable, quoique rude parfois en hiver, la relative accessibilité par la route depuis de grands pôles urbains (Valence, Lyon, Grenoble) donnent au village une attractivité forte : pour des estivants, pour des retraités, pour des résidents à bon pouvoir d'achat comme pour des salariés plus pauvres ou des néo ruraux en quête de vie sobre et de rupture avec les coûts élevés de la vie en ville.

En 2016, le village comptait 1250 habitants, en augmentation de 6,5 % par rapport à 2010 (Drôme +4,11%, France +2,44 %). L'augmentation de la population est majoritairement due au solde migratoire, c'est à dire aux personnes nouvelles arrivant sur le territoire. Le pourcentage d'habitants ayant plus de 60 ans en 2014 est de 30 %, il est supérieur à la moyenne de la Drôme (27 %).

Le diagnostic du PLU attire l'attention sur le fait que la tranche d'âge la plus représentée sur la commune est celle des 45 à 59 ans (21,5% de la population), légèrement supérieure aux données du département (20,3%) et de la France (20%) et en forte augmentation sur les cinq dernières années.

Plus de 38 % des actifs de plus de 15 ans ayant un emploi travaillent sur la commune. (Chiffre du département = 39 %, chiffres nationaux = 34,1 %.) Pour autant, plus de 60 % de la population active travaille dans une autre commune, notamment dans la vallée de la Drôme et dans le secteur valentinois et 70 % de la population utilise un véhicule motorisé pour se rendre sur son lieu de travail.

La population diplômée est en légère augmentation de même que la part des cadres, et des professions supérieures.

Mais la part d'ouvriers et d'employés reste prépondérante (40%). Le revenu disponible médian par unité de consommation est inférieur au niveau départemental. Selon le diagnostic, 64 % des ménages sont non imposés. Un revenu moyen assez faible et l'existence de véritables poches de pauvreté rendent difficile l'accès d'une partie des habitants au foncier et/ou à la rénovation. Une partie de la population, assez jeune, vit du cumul d'une activité à temps partiel et d'une indemnité de transfert, et dans des conditions de logement assez précaire.

1.3 Des interrogations nouvelles

Cette attractivité très différenciée offre au village des opportunités dont atteste la vitalité de l'école qui a gagné trois classes depuis 2008. Le dynamisme associatif et le calendrier festif fourni aux beaux jours en sont également des symptômes.

Mais elle lui pose aussi des questions nouvelles: demandes de services et d'équipements liés à l'augmentation de la population, mutations et élévation des coûts du foncier et du bâti, tendances centrifuges entre le centre bourg historique et ses "périphéries », pression sur les espaces agricoles, le capital naturel (eau, paysage) et le patrimoine ancien, problèmes de circulation automobile et de stationnement, tensions entre formes nouvelles et antérieures de convivialité, représentations peut-être différentes du modèle de développement souhaitable pour le village.

Certains observateurs notent également une forme de cloisonnement entre les différentes catégories de populations avec des pratiques sociales et culturelles relativement séparées. Ils pointent, comme dans d'autres petites villes voisines, une difficulté à trouver des occurrences, des moments, des espaces de rencontre et de partage, voire un certain durcissement de la relation entre les différents groupes qui composent la communauté villageoise.

Jusqu'à l'arrivée d'une nouvelle équipe municipale, cet ensemble d'opportunités et de contraintes étaient plutôt gérées sur le mode classique d'un effort d'alignement du village sur les politiques pratiquées dans la plupart des bourgs de strates comparables. Normes souples pour le bâti en habitat pavillonnaire et pour la mutation foncière, acceptation revendiquée d'un taux spontané assez fort d'augmentation de la population, relance du commerce par le projet de construction d'un petit équipement commercial extérieur au centre historique, facilitation de la circulation automobile, recherche de facteurs exogènes de développement. Ce dont témoignait le PLU en vigueur adopté en 2008.

Cette façon de faire s'est d'abord heurtée à ses propres contraintes : lenteur des procédures, difficultés à trouver des investisseurs ou des porteurs de projets dans des conjonctures déprimées, concurrence des autres bourgs de la vallée sur des créneaux voisins, capacité financière réduite de la collectivité.

Elle a provoqué de plus l'émergence d'une nébuleuse d'habitants redoutant une forme de banalisation et de perte d'identité du village. Cette nébuleuse, dont la cristallisation immédiate s'est faite dans la contestation d'un projet de supérette est progressivement montée en généralité et en coalition pour une sorte de « modèle saillançais de développement ». Elle s'est structurée dans une liste alternative finalement victorieuse aux municipales de 2014 par 461 voix contre 351 à l'équipe sortante.

Le contexte initial de l'élaboration du PLU est donc marqué par l'existence de clivages de représentations assez forts qu'une analyse superficielle résume parfois à tort à une opposition binaire entre anciens habitants et nouveaux, "entre bobos et prolos", entre entrepreneurs et résidents, entre résidents permanents et temporaires etc. etc. Une observation attentive montre en fait que les catégories d'âges ou socioprofessionnelles sont assez également réparties dans le dispositif d'acteurs politiques et dans les initiatives de la société civile locale.

1.4 Saillans et la démocratie participative

La démocratie participative a été d'entrée présentée comme sa marque de fabrique par l'équipe municipale élue en 2014. Son fonctionnement s'est rapidement stabilisé autour du schéma ci-dessous :

Son rôle est de veiller et de faire des observations quant à la politique participative et ses effets. L'Observatoire de la Participation est composé de neuf membres (sans élus municipaux) tirés au sort après appel à candidature.

4/ L'information du public et la transparence

Les habitants peuvent suivre en temps réel l'avancement des dossiers. Des réunions publiques sont parfois organisées pour les décisions concernant la vie quotidienne des habitants (par exemple, le prix de l'eau potable, Linky). L'information repose sur cinq supports: le site internet, le livret d'accueil, les panneaux d'information dans les quartiers, l'agenda communal mensuel, la Lettre d'Info Municipale.

Saillans est devenue un exemple sinon une référence à l'échelle nationale en terme de participation du public. Souvent sollicitée, l'équipe municipale a participé à de nombreuses initiatives ayant pour thème la démocratie participative. L'expérience a servi d'objet d'étude ou de communications pour quelques chercheurs. Plusieurs rencontres nationales tendant à en évaluer la portée méthodologique et à échanger des bonnes pratiques se sont tenues, dont l'une à Saillans même. D'assez nombreux reportages ont eu lieu dans des journaux, émissions de radio et de télévision.

Cette notoriété a eu des effets positifs quant à la mise en éléments de langage par la municipalité de sa propre pratique. Elle a pu avoir en retour quelques inconvénients : La démocratie participative a souvent été présentée comme une option très idéologique alors qu'elle est aussi défendue par ses promoteurs comme une méthode pragmatique en évolution continue, facilitant la formation de la décision et d'un meilleur consensus.

Elle a ensuite souvent décrit la démarche comme une forme d'expérimentation et la commune comme une espèce de laboratoire, ce qui n'a pas manqué d'irriter une partie des habitants sur un territoire de tradition protestante et villageoise, où la discrétion et la non exposition à l'extérieur des conflits entre les habitants sont plutôt considérés comme des vertus.

1.5 La Commission nationale du débat public à Saillans

C'est à la demande de la commune que la CNDP a été invitée à intervenir et à accompagner la procédure et le processus de révision du PLU. Il s'agissait aux yeux des élus de Saillans dans le contexte de l'adoption d'un document officiel, de donner à la démarche participative un caractère plus institutionnel et une assise plus forte, en particulier aux yeux des personnes publiques associées, de l'Etat et des élus de l'intercommunalité. D'une manière plus globale, l'appel à la CNDP s'inscrivait dans une logique de partenariat national ayant par exemple abouti à l'inscription du projet dans l'un des programmes de la Fondation de France.

Coté CNDP, le processus ne relevait pas de son champ de compétence immédiat. Mais son implication dans la révision du PLU de Saillans permettait à la commission d'observer les passerelles possibles sur les questions de concertation entre environnement et urbanisme, de réfléchir aux méthodes à appliquer à des documents voisins d'une logique de plans et programmes, de s'intéresser enfin à des territoires moins vastes que ceux habituellement impactés par les débats publics officiels.

La réforme engagée en août 2016 tendait à encadrer dans le même temps la procédure de concertation préalable et prévoyait l'extension de la nomination d'un tiers garant à de nouvelles situations. Elle élargissait le champ de la concertation aux projets, plans et programmes (sauf exceptions) soumis à évaluation environnementale. Anticipant

en quelque sorte sur l'adoption définitive de la réforme, la CNDP prenait la décision suivante le 26 octobre 2016 : « *M. Archimbaud est désigné pour apporter conseil et appui méthodologique à la commune de Saillans pour l'organisation d'une démarche participative à l'occasion de la révision de son PLU.* »

Dans le même temps cependant, la municipalité souhaitait de son côté la présence d'un garant qui, aux yeux de la population, puisse veiller en toute indépendance à ce que la procédure prévue soit respectée et que les engagements pris soient tenus.

Pendant plusieurs mois, la fonction de conseil s'est accompagnée dans les faits d'une mission de garant.

En date du 26 juillet 2017, alors que la réforme de la concertation était en bonne voie d'adoption, la CNDP décidait d'officialiser cette mission : « *M. Archimbaud est désigné garant de la procédure de concertation organisée autour de la révision du PLU de Saillans.* »

La situation s'inscrit d'abord dans le cadre des règles de concertation définies par le code de l'urbanisme. S'y est ajoutée la demande volontaire de désignation d'un garant par une procédure se voulant mieux disante que les règles habituellement pratiquées. Du coup, sans transformer la concertation en débat public stricto sensu, cette demande a impliqué de fait l'acceptation par la collectivité des principes de la CNDP et notamment ceux concernant la qualité de l'information, un haut niveau des modalités de participation du public et le respect de l'indépendance du garant.

C'est au regard de ce contexte spécifique et de ces principes que le 5 décembre 2018, le garant a présenté à la commission un bilan intermédiaire de cette double mission : Elle en a pris acte et décidé de prolonger la mission de garant *jusqu'à l'adoption définitive du document*. En fait jusqu'à la dernière décision précédant la mise en enquête publique, c'est à dire à l'arrêt du document par le conseil municipal. La mission de garant a pris fin le 19 juillet 2019, date de cet arrêt.

C'est le rapport sur la **totalité de la Mission** (Octobre 2016/ Juillet 2019) qui est soumis à la commission par le présent document et qui, sous réserve de son adoption par elle, sera transmis au Commissaire enquêteur.

LE NOUVEAU PLU FERA PRENDRE AU VILLAGE UN VIRAGE TRES QUALITATIF

2. 1 L'opportunité de réviser le PLU et l'articulation avec la révision du SCOT ont été fortement discutées

Sur la forme, la nécessité ou l'urgence de la mise en révision a fait débat en cours de concertation. L'équipe municipale nouvelle a justifié ses intentions d'abord par les évolutions de la loi et du règlement. Elle soulignait ensuite les impasses, les imprécisions ou contradictions du document en vigueur qui datait de février 2008 (modifié en 2011) Elle voyait dans ces deux éléments une difficulté à répondre aux demandes du public et une importante source de contentieux.

Sur le fond, ce qui se jouait à ses yeux dans la mise en chantier du PLU était tout à la fois l'émergence progressive d'une identité collective nouvelle, plus explicite et mieux partagée, la fabrication d'un récit positif du village et un compromis socio-économique entre des intérêts divers, dans lequel la répartition et les usages de l'espace occupent à l'évidence des enjeux majeurs.

D'autres participants estimaient au contraire qu'aucune contrainte législative ou réglementaire n'obligeait à une refonte aussi complète, que quelques ajustements auraient pu suffire, qu'il fallait par ailleurs attendre que la communauté de communes ait finalisé son propre Scot pour élaborer le PLU de Saillans.



Pour mémoire, en 2017, le Syndicat Mixte du SCoT de la Vallée de la Drôme-Aval a décidé de l'élaboration de son Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT). Son périmètre s'étend sur deux intercommunalités : la Communauté de Communes du Crestois et du Pays de Saillans – Cœur de Drôme et l'intercommunalité Val de Drôme en Biovallée. Ce document d'aménagement concerne donc 45 communes et 45 000 habitants.

A l'automne 2018, le diagnostic et l'état initial de l'Environnement avaient été présentés aux citoyens, acteurs et élus du territoire. En 2019, des réunions de travail se sont déroulées en vue de construire le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD). Les habitants de la Vallée de la Drôme étaient conviés à une réunion publique le mercredi 2 octobre pour débattre de son contenu.

A ce jour et par rapport au calendrier annoncé sur le site, la procédure a environ un an de retard et le SCoT pourrait être arrêté d'ici un an puis approuvé dans un délai compris entre 18 et 24 mois c'est à dire au maximum en Juillet 2021.

A une position d'attente, la mairie de Saillans a opposé l'idée qu'aucun ordre n'était légalement prescrit pour l'élaboration de ces documents et qu'une éventuelle mise en compatibilité du PLU de Saillans avec le Scot pourrait si nécessaire s'opérer comme réglementairement prévu par des modifications ultérieures de son propre document.

Politiquement, elle a assumé l'antériorité de sa démarche en la présentant comme favorable dans l'intercommunalité à une pratique "bottom up" de l'élaboration des décisions.

Dans cette controverse sur l'opportunité de la concertation et l'ordre dans lequel il fallait procéder, la relation du pouvoir communal à l'échelon intercommunal est apparue en effet comme un arrière-plan peu favorable.

Par quel processus itératif harmonise-t-on les planifications aux différents échelons ?

S'il n'est plus possible et souhaitable que les différentes communes élaborent leurs politiques et leurs documents indépendamment les unes des autres et en dehors d'une vue d'ensemble, comment éviter que la métropole, la ville la plus grosse et le bourg le plus important n'imposent leurs volontés au détriment de la singularité des plus petits et le cas échéant des plus innovants ?

Cette tension, très présente lors des derniers débats parlementaires sur la gouvernance intercommunale, a été de même au cœur des observations des maires ruraux à l'occasion du grand débat national.

Elle ne pouvait rester sans impact dans une concertation où, en plus de quelques tensions sur des sujets concrets, ni la commune de Saillans ni la ville de Crest ne faisaient mystère de leurs probables divergences quant au modèle de développement souhaitable pour l'intercommunalité.

A Saillans, certains contestent même de longue date le rattachement administratif de leur territoire à l'intercommunalité autour de Crest, la position géographique de la commune la rapprochant selon eux plutôt des problématiques de l'amont et du pays diois.

Une discussion au fond de caractère politique a porté de façon latente et parfois explicite aussi bien dans le Groupe de Pilotage Citoyen (GPC) qu'à l'occasion des plusieurs initiatives, sur la question de savoir ce qui se passerait si l'on affichait une volonté délibérée de prise de distance avec tel ou tel aspect de la loi ou les documents avec lesquels il devait être compatible. La volonté de ne pas être dans le symbolique, le protestataire ou le conflit à l'occasion de l'élaboration du document a été in fine réaffirmée comme un des principes de la concertation.

A ce stade cependant, et à quelques formulations ou ambiguïtés près, (voir l'oxymore "métropole rurale" ou le terme d "axe structurant" employé de façon récurrente pour la vallée), le garant n'a pas noté dans le projet de PADD du Scot soumis à réunion publique début octobre d'orientations permettant de l'opposer radicalement au PLU de Saillans tel qu'arrêté fin juillet.

En avril 2019, une réunion plénière portant sur le PADD a même énoncé un premier objectif de croissance démographique de 1,5 % sur l'ensemble du territoire du pays de Saillans et du Haut-Roubion.

Qualitativement, il apparaît dans ce document, comme dans la note fournie par l'Etat pour son élaboration, une convergence initiale sur les objectifs affichés et notamment l'accent mis sur l'excellence environnementale, la préservation des paysages et de la biodiversité, le renforcement des centres bourg et la lutte contre la consommation d'espaces agricoles, l'inscription dans la transition énergétique, la diversification de l'offre de logement, l'action pour une mobilité durable...

2.2 Une attention consensuelle sur la priorité à l'environnement et à la qualité de vie

La concertation a fait apparaître un fort point de consensus, à savoir l'attachement des habitants, quelles que soient leurs origines ou l'ancienneté de leur présence, au maintien de la qualité de vie constatée dans le village : beauté des paysages, proximité des espaces, bien vivre aux belles saisons.

Les échanges ont montré des inquiétudes diffuses : surfréquentation et incivilités en été notamment de la part de groupes "venus de l'extérieur", circulation, bruits le soir et stationnement désordonné dans le centre bourg,

nuisances liées à l'activité touristique, déchets sauvages, incohérence des matériaux de construction, menaces sur les chemins et espaces agricoles, détérioration du petit patrimoine..

Le diagnostic et le PADD ont donc été l'objet d'un soin particulier : ils accordent aux sujets touchant à la vie quotidienne une attention particulière.

Ces objectifs du PADD ont été finalement énoncés de la façon suivante

- Maîtriser l'habitat pour un village accueillant et à taille humaine
- Conforter le dynamisme et l'attractivité de la commune
- Favoriser une vie quotidienne de proximité, conviviale, solidaire et destinée à toutes les générations
- Dynamiser et mettre en valeur le cadre de vie et les qualités paysagères et patrimoniales de la commune
- S'engager dans la transition écologique et énergétique

Par rapport à la délibération du 16 septembre 2016 justifiant la mise en révision du PLU, on notera que la démarche participative a complété et précisé les objectifs initiaux à travers des expressions nouvelles : "maîtrise de l'habitat", "dynamisme et attractivité", "transition écologique", "toutes les générations". Cette évolution dans le vocabulaire témoigne d'ajouts par différents publics en cours de concertation, probablement désireux d'inscrire le village de façon positive dans des enjeux plus vastes et plus contemporains...

La phase de diagnostic a mis particulièrement en évidence la richesse écologique du territoire et sensibilisé particulièrement la population à cette dimension de protection de l'environnement, certains aspects de la loi montagne s'appliquant également au territoire, notamment concernant les notions de "hameau" ou "groupe de constructions constitué".

De nombreux espaces forestiers assurent une bonne perméabilité entre les réservoirs de biodiversité. Plusieurs ZNIEFF sont inventoriées sur le territoire de Saillans ainsi que plusieurs zones humides. Des espaces boisés classés seront d'ailleurs prévus au PLU pour protéger les boisements emblématiques. A la suite de plusieurs récriminations, le règlement permettra de limiter fortement les dépôts, stockages et éléments pouvant dégrader la qualité des lieux...

La Drôme et un grand nombre de ses affluents sont considérés comme ayant un intérêt écologique reconnu pour la trame bleue.

Pendant la concertation, les habitants ont demandé un meilleur accès à la rivière : le PLU prévoit donc des emplacements réservés pour mieux desservir ses abords à pied. Les rives seront préservées par des prescriptions multiples portées au règlement graphique : zone humide, ripisylve à protéger, secteur d'intérêt écologique...

Un travail de terrain et des ateliers ont permis de repérer des corridors écologiques et des trames. Des habitants particulièrement connaisseurs des lieux ont été sollicités. Une réglementation spécifique s'appliquera dans le PLU à ces secteurs afin de faciliter la circulation de la petite et grande faune : réglementation des clôtures, regroupement des constructions, limitation des nuisances sonores, visuelles, lumineuses.

La phase initiale de la concertation a également souligné des zones de vulnérabilité et de fragilité : Des échanges ont eu lieu sur le risque inondation, la commune étant soumise au risque inondation de la rivière et de ses principaux

affluents. En l'absence de PPRI approuvé, des documents de la DDT sont intégrés dans le règlement écrit du PLU.

Les OAP sectorielles et le règlement tiennent compte des échanges en atelier sur les mesures nécessaires afin de limiter l'imperméabilisation des sols. Ils mettent en place un coefficient de pleine terre et une vigilance forte s'est portée sur la protection du périmètre de captage.

D'autres risques ont été débattus : sismiques et d'incendie. Sur les mouvements de terrains, plusieurs participants ayant fait part de leur préoccupation à ce sujet, un des éléments de prise en compte a été que des secteurs seraient classés en espaces boisés classés afin de maintenir la stabilité des terrains.

S'agissant du paysage et du patrimoine, de nombreuses initiatives, des balades urbaines ou des rencontres sur site ont permis de faire découvrir des richesses locales et des contraintes parfois insoupçonnées des habitants.

Ont été débattus à plusieurs occasions dans la perspective aussi du règlement d'architecture :

- Les hauteurs maximales autorisées.
- Le nouveau périmètre de protection des abords mis en place autour de l'église,
- Les mesures permettant la protection du centre-bourg ancien.
- Les dispositions favorisant l'inventaire et la protection du petit patrimoine, (murs traditionnels en pierres appareillées, cabanons, croix, fontaines, bassins)
- Des sujets très techniques comme les modalités d'implantation à respecter lorsque le terrain se situe en pente.

Concernant les platanes auxquels les habitants semblent très attachés, leur alignement devra être préservé. D'une manière générale, les arbres abattus seront remplacés. De même les personnes possédant des parcs, cours et jardins sont-elles incitées à les végétaliser afin de participer au maintien des continuités écologiques et au verdissement communal. La demande a été faite qu'on favorise la diversité et les plantations locales et caduques.

En **matière de déplacements doux**, les balades et les discussions ont abouti à la définition de nombreux emplacements réservés, améliorant le maillage piéton existant, créant des raccourcis, desservant des secteurs enclavés. Plusieurs observations ayant été faites dans ce sens, le document a retenu un emplacement réservé en ce qui concerne le stationnement pour l'accès à la gare. Le sujet du stationnement à proximité du centre bourg a été âprement discuté : des emplacements réservés sont aussi prévus pour cela dans le PLU.

A l'arrivée, ces points ne paraissent pas, au-delà de la discussion de tel ou tel cas particulier, avoir suscité d'insurmontables désaccords. Chacun a admis que les gênes pouvant résulter d'une attention plus scrupuleuse portée à ces sujets seraient largement contrebalancées par le plaisir qu'il y aurait à vivre dans un cadre de vie amélioré jusque dans ses plus petits aspects.

2.3 Des objectifs démographiques qui visent à ralentir la croissance antérieure

Cinq scénarios 2019/2031 ont été mis à l'étude et au débat : Le premier (bas) avec une croissance zéro. Le second avec une croissance semblable à celle du département Drôme (0,7%). Un troisième à +1,01%. Un quatrième à +1,35% (+257 habitants). Un cinquième (très haut) avec la croissance constatée entre 1999 et 2014 (+3,78%).

Celui finalement retenu par la concertation est intermédiaire entre les scénarios 4 et 5, avec une croissance plus élevée qu'initialement envisagé, à savoir + 296 habitants d'ici 2031 soit + 1,67% chaque année. Il est apparu comme un scénario limite et conditionné par la capacité :

- à trouver du foncier communal supplémentaire pour de nouveaux équipements communaux,
- à l'émergence de nouveaux services à la population,
- au positionnement des nouveaux secteurs constructibles plutôt en cœur du village et à leur encadrement qualitatif très fort,
- à la mise en place d'une politique de stationnement adaptée.

Les données finalement retenues par le nouveau PLU sont à rapprocher :

- d'une part de ceux affichés dans le PLU précédent pour une période de 9/12 ans : "Objectif : de 1150 à 1200 habitants à l'horizon 2017- 2020, Cet objectif suppose que soit maintenue une croissance de population de l'ordre de + 1,5 % à + 1,9 % par an ; soit une population de l'ordre de 200 habitants supplémentaires",
- d'autre part de ceux affichés dans le projet de document du SCOT intercommunal, à savoir une progression démographique globale de 29 % en 2040 (sur 25 ans) par rapport à la population de référence de 2015, soit un taux de croissance annuel moyen d'environ 1 % au global.

La progression est voisine des prévisions antérieures à Saillans, mais vise à freiner les tendances réellement constatées. (+326 habitants entre 1999 et 2014). Le PLU arrêté traduit une volonté de rupture avec une croissance au fil de l'eau.

Cette volonté d'un accroissement démographique maîtrisé se traduit également dans le chiffre annoncé de la possibilité sur la période d'un chiffre de 154 logements supplémentaires au maximum, chiffre à rapprocher de l'ancien PLU qui annonçait sur une durée voisine un accroissement de 80 à 100 logements, par création ou renouvellement du parc.

2. 4 Trois points fortement discutés : la densité, le type d'activités et l'habitat mobile

2.4.1 une densité plus forte pour de nouveaux logements

C'est sur les conditions de cette croissance maîtrisée, c'est à dire sur la répartition de l'espace que s'est focalisée, comme souvent dans ce genre d'exercice, une assez forte controverse.

La première caractéristique du PLU nouveau est d'envisager l'augmentation de population, sur une surface potentielle autorisée à la construction *très inférieure à ce qu'elle était antérieurement* : 6,64 contre 29,4 dans le PLU de 2008)

Le PLU de 2008 comportait 1488 ha de zones naturelles et agricoles et le document nouveau 1518 ha : près de 30 ha redeviennent des terres agricoles et naturelles.

Dans le PLU de 2008, la possibilité de construire était plus diffuse sur le territoire de la commune. L'extension de

l'urbanisation, très ralentie à l'ouest, sera désormais concentrée sur des zones moins nombreuses et plus ciblées : le centre bourg et sa proximité immédiate (800 mètres), les espaces dits de dents creuses et les parcelles existantes potentiellement divisibles, cinq secteurs étant ouverts à l'urbanisation en dehors de l'enveloppe urbaine actuelle (OAP dites sectorielles).

"La moitié du potentiel constructible pour du logement est prévu dans des parcelles ou des secteurs déjà urbanisés à densifier. Ainsi, on peut considérer que 5,7 ha sur les 6,64 ha potentiellement disponibles pour de l'habitat sont prévus en densification de l'enveloppe urbaine existante et auront donc un impact limité sur la consommation d'espaces agricoles et naturels." (Document PLU p215)

Le processus de définition de ces cinq secteurs a été public et transparent : lors d'un atelier ouvert à tous, les présents ont eu à choisir entre neuf secteurs potentiels, pour élaborer les scénarios les plus cohérents en fonction de leurs caractéristiques et de leur localisation. Cinq secteurs ont été déterminés qui ont servi de base de travail pour la validation au Groupe de Pilotage Citoyen suivant.

Puis s'est tenu un second atelier pour penser leur aménagement.

Après une visite sur les sites, cinq groupes ont travaillé à partir de maquettes. Cela leur a permis d'identifier les atouts et contraintes des terrains ainsi que des éléments-clefs d'organisation à respecter afin d'optimiser la construction sur ces terrains, en vue de respecter un objectif de densification de l'ordre de vingt logements à l'hectare, soit entre 450 et 500 m² de surface brute consommée tout compris pour chaque logement.

La seconde caractéristique forte du PLU arrêté réside de ce fait dans la typologie souhaitée des logements nouveaux secteurs.

Quoique le chiffre de densité brute retenue par logement ne soit pas inhabituel en zone urbaine, périurbaine ou même dans les centres bourgs, il s'agit à Saillans d'une rupture forte avec le modèle d'extension antérieur, fondé sur la maison individuelle avec un terrain assez abondant et une consommation d'espace beaucoup plus significative par habitation nouvelle.

L'hypothèse explicite est d'ouvrir une offre à des populations en recherche d'un autre type d'habitat que la villa des années 70/80/90 : Salariés en début de parcours, familles avec des enfants très jeunes, retraités voulant justement échapper aux contraintes de la maison individuelle... La taille moyenne des ménages retenues pour le projet de Plu est très voisine de la structure actuelle (deux personnes par ménage)

Les échanges lors de la concertation ont abouti à ce que le PLU mette l'accent sur les logements intermédiaires et collectifs, sur l'augmentation aussi des logements sociaux de 50% par rapport à l'offre de 2016 (+12 à 14 logements) et de favoriser les parcours résidentiels pour les habitants de la commune.

Suite aux réflexions ouvertes dans des moments spécifiques consacrés à cette question, une OAP thématique « Transition énergétique » a été proposée et adoptée avec pour but d'améliorer la qualité environnementale des constructions et de la rénovation.. Le règlement prévoit des objectifs en ce qui concerne la forme architecturale et les performances énergétiques. Une consommation maximale en énergie primaire annuelle/ m² inférieure de 20 % à celle exigée par la RT 2012 a ainsi été retenue pour les logements collectifs.

Au-delà de la situation particulière des habitants des terrains ou zones concernées par ces mesures, le débat général a porté:

- sur la pertinence et l'acceptabilité de la réduction globale de la surface potentiellement constructible
- sur les effets (à la hausse ou non) de cette politique sur le prix du foncier existant
- sur les critères de choix pour la définition des zones définies en dehors de l'enveloppe actuelle.
- Sur la qualité des logements et le type de populations nouvelles potentiellement accueillies dans le cadre d'une extension de l'offre.

Des objections ont été parfois entendues, notamment de la part d'un collectif d'habitants apparu à l'occasion de la discussion sur le PLU, le collectif Pluriels.

La réduction des surfaces potentiellement urbanisables serait trop forte. Sur toute une série de terrains dans le village, des personnes qui voudraient construire ne pourraient plus le faire. Le PLU ferait perdre de la valeur à 22 ha de terrains aujourd'hui constructibles.

Le PLU irait très au-delà de ce qui est demandé par l'Etat ou l'intercommunalité. Les moyens nécessaires pour parvenir aux objectifs fixés seraient extrêmement coercitifs. Personne ne voudrait construire ou habiter dans les zones prévues qui seraient trop denses : dans la pratique la possibilité de construire serait ramenée à zéro ou presque. Ou alors seules des populations très déshéritées accepteraient de venir dans des logements sociaux très denses. On risquerait de créer de grosses différences et d'aboutir à un village très inégalitaire et à plusieurs vitesses. Les prix du foncier allaient du coup augmenter considérablement et ne seraient plus accessibles.

In fine, il s'agirait aux yeux des plus hostiles d'un PLU en réalité malthusien, décroissant dans les faits, favorisant une société villageoise d'entre soi, égoïste et renfermée sur elle-même, profitant aux populations en place et notamment aux populations de retraités les plus riches.

Pour répondre à ces objections ou à ces craintes, la municipalité et le cabinet conseil ont d'abord insisté à nouveau sur les contraintes réglementaires fortes inscrites dans les lois Alur et Grenelle, dans le code de l'urbanisme et dans la loi Montagne, dans les règles de la Commission départementale pour la préservation des espaces naturels agricoles et forestiers de la Drôme pour le logement. Ils ont souligné que la charte drômoise pour un habitat durable allait dans le même sens.

Lors de l'une des réunions avec les personnes associées tenue en présence du garant, les services de l'Etat (DDT) ont de fait mis fortement l'accent sur la nécessité de réduire beaucoup, à Saillans comme dans le département, la consommation d'espace et l'étalement urbain. Cette insistance de l'Etat a été fortement réitérée dans sa note pour l'élaboration du SCOT intercommunal. Toutefois et malgré une lettre en ce sens du garant au Préfet, les services de l'Etat se sont refusés à fixer tout chiffre ou toute fourchette pouvant fournir une indication sur leurs positions quant aux sujets controversés à Saillans, indiquant que leur contrôle ne pouvait s'exercer qu'en aval de la procédure...

En tout état de cause, la plupart des participants ont jugé unanimement excessive la perte d'espace entre 2006 et 2018, 7,5ha d'espaces agricoles ayant disparu et 2Ha d'espaces naturels, soit au total près d'un ha par an.

Selon eux, la poursuite d'une telle tendance aboutirait à une véritable périurbanisation du village, très difficile à accompagner en terme de services au public, de déplacements et de finances communales.

Sur les prix du foncier, beaucoup ont rappelé que la tendance à l'augmentation était bien antérieure à la discussion sur le PLU. La diminution de la pression et pour cela l'ajustement de l'offre à la demande, appelleraient des solutions à l'échelle de la vallée. Il serait tout à fait souhaitable que le SCOT suive l'exemple de Saillans dans ses efforts de diversification de l'offre.

Sur la possibilité de construire de façon satisfaisante dans les espaces proposés, anciens ou nouveaux, les arguments favorables à cette extension ont été d'abord que le choix s'était effectué en toute transparence à partir des deux ateliers ouverts à tous et communiqués à la population très à l'avance.

Il a été rappelé qu'on serait de toute façon loin d'une densification extrême. Le bureau d'étude a convoqué des exemples montrant d'après lui qu'on pouvait techniquement parfaitement bâtir sur des espaces plus réduits et à des conditions de qualité très satisfaisantes avec des formes compactes et bioclimatiques.

Les habitants participants et le GPC ont insisté par ailleurs sur le fait que soient prévus des emplacements pour des jardins familiaux et des espaces partagés.

Quant aux populations nouvelles, les discussions tenues dans les ateliers et le GPC ont invité le PLU à développer la mixité sociale et générationnelle de même que l'habitat groupé.

Les attributions de logements sociaux étant appelées à se faire selon les règles et normes en vigueur, rien ne permettrait d'affirmer que les nouveaux arrivants présenteraient a priori telle ou telle caractéristique.

D'une manière générale, par rapport aux craintes de certains habitants de "ne plus rien pouvoir construire chez soi", il a été confirmé que l'extension des bâtiments à usage d'habitation serait évidemment possible sauf dans certaines zones sensibles et dans la limite d'une emprise au sol déjà significative. Des mesures devraient figurer au PLU pour accompagner et favoriser la réhabilitation de l'habitat ancien.

Il en sera de de même, sous réserve de contraintes légales et de qualité paysagère pour les bâtiments d'usage agricole, ce point ayant été examiné auprès des professionnels.

L'activité sylvicole est également rendue possible par l'autorisation encadrée de constructions d'aménagements liés à l'exploitation forestière.

2.4.2 Le type d'activités

Sur le principe, la concertation n'a pas vu d'affrontements majeurs quant à la perspective d'un effort en faveur d'un tourisme de qualité et de pleine nature dont le développement a été évoqué pendant la concertation comme porteur d'emplois et d'animation de loisirs.

Le projet de PLU prévoit 0,13 ha de potentiel foncier pour développer l'accueil touristique de transit ou de séjour par la création d'un gîte (zone UT) Des emplacements réservés ont été prévus pour la Vélodrôme. Le document favorise le redéploiement du camping, aujourd'hui amputé d'une partie de sa surface parce qu'inondable. Il autorise

des activités touristiques (hébergement, restauration, commerces). Plusieurs projets ayant été repérés avant et pendant la concertation, la possibilité d'activités agrotouristiques nouvelles est favorisée. Trois changements de destination ont été identifiés y compris pour du camping à la ferme.

La discussion autour des espaces à réserver pour de nouveaux équipements publics a été conduite sans susciter de gros clivages.

1,23 ha de potentiel foncier est ainsi prévu pour des équipements publics n'ayant pas d'influence sur la consommation d'espace agricole ou naturel :

- 0,25 ha contenus dans le tissu urbain existant sont prévus pour la création du centre rural d'animation, très attendu. Il se situe à proximité immédiate du bourg ancien, avec pour objectif de limiter les déplacements des véhicules vers cet équipement.
- Comme souhaité, des zones permettent d'accueillir des équipements publics, à destination du sport, notamment aux Chapelains.
- 0,98 ha non constructibles au règlement du PLU, ont été réservés pour le traitement des boues de la STEP. Sur demande d'habitants, il a été vérifié auprès du gestionnaire que l'augmentation prévue de population était compatible avec les potentiels de cette station d'épuration et n'impliquerait pas de gros investissements supplémentaires... L'impact des extensions en terme de réseaux d'assainissement autonome et collectif a également fait l'objet d'une discussion.

S'agissant des déchets, en dehors des échanges portant sur les économies à réaliser à la source, le tri et le recyclage, l'impact du nouveau Plu sur leur gestion, qui relève de l'intercommunalité, a été évoqué mais n'a pas donné matière à conclusions définitives.

Par contre sur le type d'activités à encourager, la discussion a montré que continue à sourdre l'affrontement connu lors des élections municipales précédentes.

Elle a opposé deux visions clairement opposées du développement qu'on résumera de façon un peu tranchée de la manière suivante :

- La première considère que pour son attractivité, Saillans ne peut être moins disante que les communes voisines sur quelques fondamentaux : une taille minimum des commerces, des espaces intégrés suffisants permettant l'implantation d'artisans et de prestataires de services, l'arrivée de PME/PMI, une accessibilité réelle de ces activités en automobile et donc un positionnement hors centre bourg. Ces commerces et services seraient seuls capables d'offrir de l'emploi non saisonnier, adaptés aux qualifications locales présentes ou à venir.
- L'autre vision met l'accent sur le développement endogène et la valorisation des espaces existants pour l'implantation ou le développement d'activités. Elle met l'accent sur le renforcement des activités déjà présentes plutôt que sur l'arrivée de nouvelles et sur l'émergence d'un fort tissu de TPE innovantes qu'il s'agirait d'accompagner dans l'avenir.

La discussion a abouti à valider la seconde option : le PLU prévoit une progression très modérée des surfaces affectées aux activités économiques. (+,065ha)

Les rez de chaussée de centre-bourg seront protégés des changements de destination et fléchés vers l'implantation

de nouveaux commerces. Le développement d'activités économiques (artisanat ou services, coworking, télétravail) dans les zones résidentielles dans le sens d'une multifonctionnalité des usages de l'espace, serait encouragé sous réserve qu'elles ne produisent pas de nuisances de proximité. Avec une forte insistance de plusieurs porteurs de projets, le développement du numérique et le déploiement de la fibre optique sont programmés dans le PLU.

La zone d'activité actuelle pourrait être étendue, mais au profit principal de la plus grosse PME qui l'occupe actuellement et qui est localement assez pourvoyeuse d'emplois ; cela sous réserve évidemment que le viticulteur voisin vende sa parcelle, ce qu'il a déclaré en réunion publique ne pas vouloir faire.

2.4.3 L'habitat léger facteur de dissensus

L'habitat léger, (mobile, démontable) outre la nécessité légale de l'inscrire dans les PLU renforcée par la loi ALUR, correspond (en théorie) à des besoins potentiels de parties de la population saillançonne.

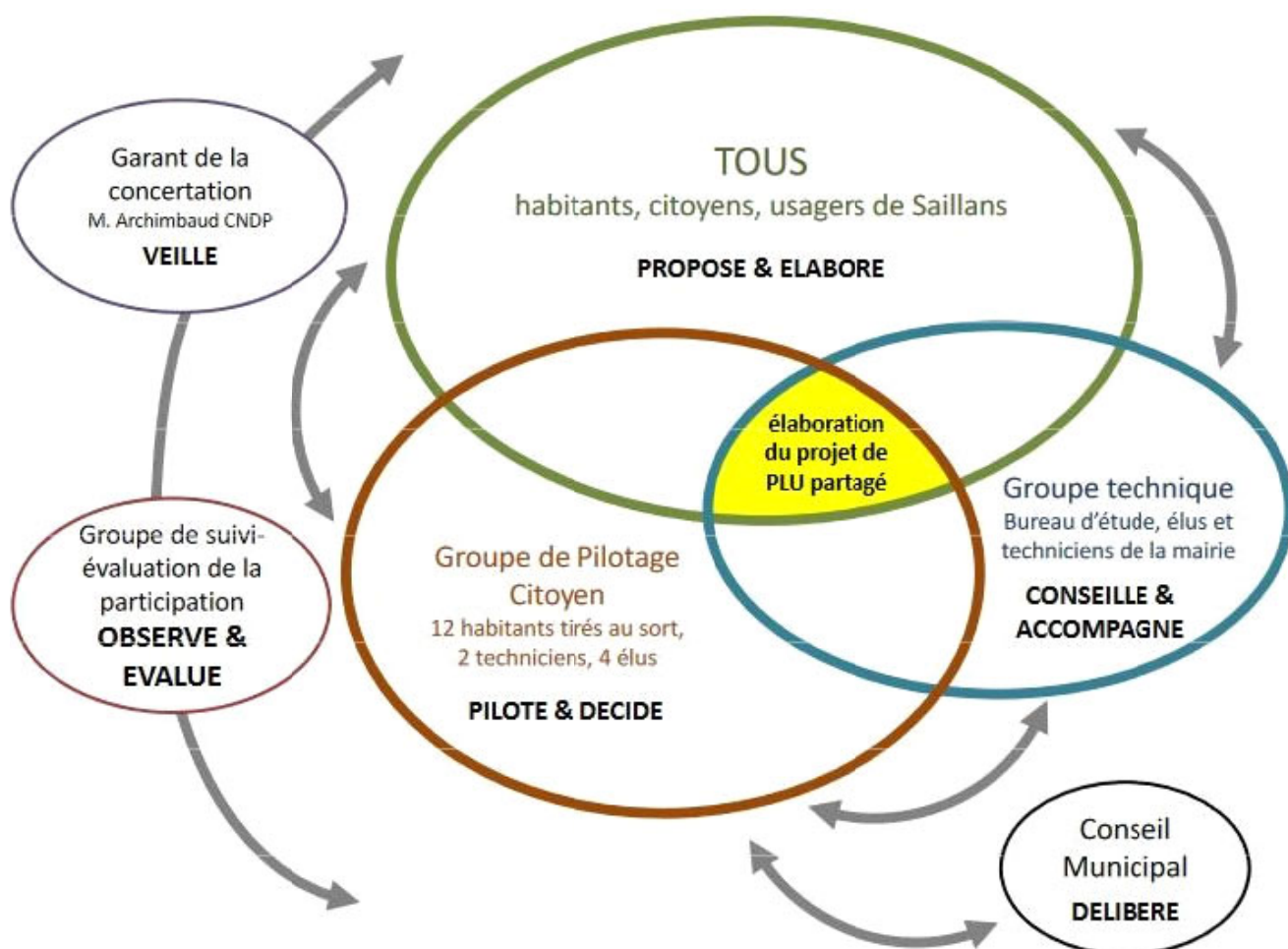
Il peut accueillir des personnes ou des groupes en période de forte fréquentation touristique ou à l'occasion d'évènements festifs ou culturels. Il peut servir d'habitat -tiroir lors de la réhabilitation de logements dégradés. Il peut héberger des saisonniers pour les cueillettes ou les vendanges alors qu'une réglementation stricte rend difficile cet hébergement dans les bâtiments agricoles traditionnels. Il correspond en outre aux aspirations d'un certain nombre de populations jeunes plus mobiles et plus changeantes quant à leur souhait de domiciliation et de frugalité. Une réunion spécialement dédiée à ce sujet, très fréquentée, a montré un clivage imprévu et avec une inhabituelle vivacité entre d'un côté des utilisateurs actuels ou potentiels de ce type d'habitat et une partie de l'assistance, très rétive, avec les arguments suivants :

Le risque d'une prolifération incontrôlée et donc d'incivilités et d'impacts sur le paysage et la nature est significatif. Le coût des équipements et services afférents sera mal maîtrisé (eau, gestion des déchets). Les possibilités de contournement de la réglementation communale existent et les capacités de police de la commune seront insuffisantes pour y faire face.

Se sont ainsi cumulées des expressions manifestant une certaine lassitude devant des incivilités déjà constatées, des craintes touchant à l'insécurité ou au fait de devoir accueillir sans contrôle des populations mal identifiées par les populations locales...

Le même échange sur le fond s'étant renouvelé au GPC, **et le GPC ayant voté contre l'implantation sur quasiment toutes les zones**, le maître d'ouvrage a pris le parti de ne pas faire le forcing sur un sujet, qui s'ajoutant aux tensions évoquées plus haut, aurait pu provoquer un trouble supplémentaire. Ce point ne figure donc pas au PLU.

LA METHODE EMPLOYEE A PERMIS UN HAUT NIVEAU DE PARTICIPATION POUR L'ELABORATION D'UN PLU



3.1 Les évènements prévus se sont tenus, les outils annoncés mobilisés, le calendrier respecté

L'article L.103-2 du Code de l'Urbanisme dispose que la révision d'un plan local d'urbanisme doit faire l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de la révision du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. Il indique également que les objectifs poursuivis et les modalités de la concertation sont précisés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public.

La loi n'impose aucune règle précise en la matière. Les modalités doivent permettre une concertation effective avec le public en retenant trois critères :

1. Le moment de la concertation : celle-ci doit se dérouler suffisamment en amont de la procédure et avant que le projet ne soit arrêté dans sa nature et ses options essentielles.
2. La durée de la concertation doit être suffisante pour permettre une bonne information de la population.
3. La mise en place de moyens et de supports doit permettre de recueillir les avis et les observations du public.

La délibération du Conseil Municipal en date du 16 septembre 2016 portant sur la mise en révision du Plan Local d'Urbanisme a précisé les modalités de concertation adoptées

- Articles dans le bulletin Municipal et sur le site Internet de la commune. Envois de mails

Résultats constatés : soixante-quatorze articles ont été publiés durant l'élaboration du PLU. Un cahier spécial révision du PLU de 16 pages a été édité au printemps 2018, pour accompagner la dernière phase d'élaboration du projet et la réunion publique du 15 avril. Il comprenait la carte de zonage provisoire, et les grandes règles du projet de PLU. 17 messages titrés « Révision du PLU » ont été envoyés par mail à la liste de diffusion de la mairie (627 adresses mail dont environ 15% de personnes extérieures soit plus de 500 adresses sur Saillans).

Il s'agit de chiffres très importants permettant une grande diversité de canaux et des informations très redondantes.

- En mairie, pendant les horaires d'ouverture, mise à disposition du public d'un dossier relatif au projet, actualisé à l'issue des différents phases clés d'élaboration du projet de révision du PLU et d'un registre permettant au public de formuler ses observations et propositions.

Résultats constatés : Au final, quatre avis ont été recensés sur le registre écrit et pris en compte. Les échanges par courriers ont été nombreux. Soixante courriers sont parvenus en mairie, dont 16 sous forme de réclamation suite à la publication de la carte de zonage provisoire en avril 2019. Selon le maître d'ouvrage, la moitié de ces courriers venaient de propriétaires souhaitant voir rendues constructibles leurs parcelles. Un tiers des courriers portaient sur des modifications de classement de parcelles de secteur naturel vers agricole ou inversement. Les autres courriers portaient sur des demandes de classement spécifiques au vues d'activités économiques ou sur d'autres situations particulières. Un accusé de réception leur a été systématiquement envoyé. Une lettre de réponse sera envoyée dans l'été 2019. Les élus ont également rencontré des pétitionnaires qui en ont fait la demande par mail, téléphone ou par écrit. Une vingtaine de rendez-vous ont eu lieu, essentiellement pendant la phase d'écriture des règlements, entre mars et juin 2019. L'équipe municipale a également rencontré à plusieurs reprises les propriétaires et /ou aménageurs concernés par les OAP sectoriels.

Le garant estime que ce chiffre est faible pour la partie registre mais conforme à ce qu'on observe habituellement sur la partie courrier, pétitions et rencontres en face à face. Ces échanges concernant des questions de propriété, ils sont évidemment soumis au secret de la correspondance administrative : il eût été néanmoins intéressant que, considérées d'un point de vue d'ensemble, leurs observations plus qualitatives soient analysées comme contributions à la concertation.

- Organisation de trois réunions publiques : une au lancement de la révision, une pour la restitution des orientations du PADD, une avant l'arrêt du PLU .

Résultats constatés : trois réunions publiques se sont tenues : le 18 octobre 2017 pour le lancement ; le 26 novembre 2018 sur le diagnostic et le PADD ; le 28 mai 2019 sur l'ensemble du projet . Sur proposition du garant a été organisée un quatrième réunion publique intermédiaire le 15 avril 2018 . Elle a porté sur le PADD, les règles, le zonage et les OAP.

Les premières réunions publiques ont fait l'objet d'observations écrites du garant quant à certains défauts de forme: introductions et rappels des épisodes précédents trop longs, documents projetés pas toujours lisibles, lecture parfois fastidieuse de powerpoints, pas d'enregistrement, compte rendus insuffisamment explicites. Ces défauts, corrigés pour l'essentiel par la suite, n'ont pas cependant entaché le principe de libre expression et dans l'ensemble, les questions posées ont reçu une réponse du maître d'ouvrage. La qualité de l'animation a été saluée même par les participants les plus critiques.

- Organisation d'ateliers participatifs pendant toute la durée de la révision

Résultats constatés : 35 ateliers participatifs ont été ouverts à tous ou dédiés à des publics spécifiques ; enfants des écoles, habitants des quartiers, répartis dans le temps de la façon suivante :

En phase de lancement : Un atelier du futur

En phase de diagnostic : Un questionnaire individuel ; quatre ateliers thématiques ; un atelier du futur . trois ateliers avec les agriculteurs ; trois ateliers scolaires ; quatre ateliers vidéo avec les jeunes ; cinq réunions de quartier et une de restitution,

En phase de PADD : un atelier du futur, un café d'urbanisme, un groupe de travail sur les cabanons,

En phase de règlement : deux ateliers du futur, un café d'urbanisme, une réunion-bilan sur la participation. Un débat sur les résidences démontables, ainsi qu'un atelier scolaire, trois groupes de travail : patrimoine, cheminement, transition énergétique.

Le garant salue la diversité du dispositif, complet et extrêmement sophistiqué qui a permis une participation significative. Il note par exemple l'intérêt d'avoir fait réfléchir des enfants à partir d'enjeux très concrets de leur mobilité et de leur cadre de vie.

Cette sophistication a été appréciée par certains mais critiquée par d'autres comme surabondante et procédant d'un énoncé jargonant voire technocratique. Une certaine simplification des mots et des regroupements d'initiatives par concomitance de calendrier ou de lieu n'eussent en effet peut être pas nuire.

- Mise en place d'un "Groupe de Pilotage Citoyen" : En plus des modalités ci-dessus et pour impliquer davantage les habitants, la mairie a mis en place une instance de pilotage élargie. Cette instance appelée **GPC** a fonctionné selon les principes d'un « panel citoyen. Il était composé de 18 personnes : douze habitants tirés au sort, quatre élus, et deux agents de la mairie sans droit de vote. Cent quarante citoyens de Saillans ont d'abord été pré-tirés au sort. Parmi ceux d'entre eux qui se sont déclarés intéressés, un second tirage public a désigné douze citoyens. Sa fonction était de prendre en compte les contenus issus des modalités évoquées ci-dessus et les résultats des différents ateliers participatifs. Il a été acté que les décisions au sein du groupe de pilotage seraient prises soit par consensus (tout le monde est d'accord), soit par consentement (pas d'opposition) ou par vote en dernier recours. Il a élaboré à chaque étape les documents du P L U.

Résultats constatés : 34 réunions se sont tenues à la fréquence prévue.

En raison de difficultés (disponibilité limitée, problème de santé) trois personnes ont renoncé à cette fonction, une personne a démissionné en faisant par écrit état de désaccords avec la méthode. (Cette personne a été rencontrée par le garant). Toutes ont été remplacées par les suivants dans le tirage au sort. Vingt-deux personnes différentes ont participé dont les cinq élus et seize habitants. La personne de l'administration communale a peu participé en raison de la multitude de ses tâches.

- **Le calendrier** tel qu'initialement prévu était le suivant :

-De Novembre 2015 à Juin 2017 : information et concertation des habitants sur la démarche, arpentages, ateliers, formation aux textes réglementaires, réunion publique de présentation et de discussion des objectifs de révision du PLU.

-De juin 2017 à Septembre 2018 : mise en place des instances, concertation et construction du diagnostic (ateliers thématiques, réunions de quartiers et journée finale avec les habitants).

-De septembre 2018 à Décembre 2018 : concertation, construction et adoption du Plan d'Aménagement et de Développement Durable, validation par le conseil municipal, (Ateliers et journée finale avec les habitants).

-De janvier 2019 à juin 2019 : définition des orientations d'aménagement prioritaire et du règlement, finalisation du PLU, délibération d'arrêt.

Résultats constatés : le calendrier prévu a été respecté, à deux ou trois semaines près pour chaque phase. Le lancement officiel par le conseil municipal a eu lieu le 16 septembre 2016 et l'arrêt le 19 juillet 2019.

Il s'agit, pour une commune de cette taille et pour un PLU, d'une durée relativement longue. Très présente dans la communication municipale, la révision du PLU a fait l'objet d'une très intense mobilisation des élus, du personnel communal et du bureau d'étude associé.

La critique a été faite par certains participants que la phase d'élaboration du PADD portant sur des considérations générales avait été trop longue d'autant qu'elle reprenait des objectifs énoncés dans la phase préalable à la révision.

Le garant ne se prononce pas sur le fond de cette critique : un temps assez long d'acculturation a sans doute été utile pour que les participants s'approprient les débats de fond et des enjeux ensuite déclinés plus techniquement.

Cependant on peut considérer que l'apparition un peu plus tôt de zonages, documents chiffrés et projets écrits auraient permis de nourrir d'éléments plus concrets le débat avec la population considérée dans son ensemble et d'éviter une certaine lassitude en milieu de concertation.

L'accélération des demandes de rendez-vous et d'entretiens ainsi qu'une participation plus forte aux réunions publiques dans la toute dernière ligne droite témoignent, comme cela était prévisible, de la mobilisation plus grande à cette phase d'un certain nombre d'habitants, probablement plus directement concernés par des impacts du PLU, par exemple sur la constructibilité ou non de leurs terrains...

- **Le Groupe de Suivi-évaluation (GSE)**; Ce groupe a été composé de quatre habitants de l'Observatoire de la Participation, du chargé de mission Démocratie participative et de chercheuses. Un partenariat avec des instituts de recherche (Irstea de Grenoble, MSH Paris-Nord, GIS Démocratie et participation) a permis un appui méthodologique et opérationnel au processus de suivi-évaluation.

Résultats constatés : il s'est réuni au moins mensuellement. Un ou deux membres du Groupe Suivi Evaluation (GSE) ont été présents, tour à tour, aux différentes réunions et ateliers participatifs. Ils ont observé les séances et récolté des données sur la présence et les avis des participants, par le biais de feuilles d'émargement et de fiches d'auto-évaluation). Ils ont réalisé également des entretiens et proposé des questionnaires auprès de participants volontaires

- **Une charte de la participation** a également été débattue et adoptée en début de processus. Elle présentait les différentes composantes du dispositif et leur rôle, de même que les supports d'information et de communication. Elle énonçait l'intention dans la démarche d'appliquer les principes suivants : participation de tous à tout moment, volonté de faire émerger l'intérêt général, expression et mise en débat des différents points de vue, égalité de traitement, la participation considérée comme complément de la démocratie représentative, pluralité de l'expertise et transparence. Elle soulignait la nécessité de varier les formats et d'aller chercher la « parole muette ». L'appréciation nécessairement plus qualitative des résultats de son application fait l'objet des paragraphes suivants.

3.2 Les chiffres de la participation montrent une mobilisation significative des habitants de la commune, supérieure à ce qu'on observe en général dans des communes de même taille

Les indications fournies par le bilan de la municipalité joint à l'arrêt du PLU, fournissent une photographie intéressante et selon le garant loyale de la participation.

"La démarche participative a touché une très large partie de la population : 434 personnes différentes ont participé à ces différents évènements. Un habitant ou citoyen sur trois de Saillans a participé au moins une fois, la commune comptant environ 1300 habitants et 1100 inscrits sur les listes électorales sur cette période. Parmi ces 434 participants différents, 206 personnes (47%) n'ont participé qu'une seule fois. 114 personnes (26%) sont venues à deux évènements ; 60 personnes (14%) entre trois et 5 évènements et enfin 54 personnes (12%) à plus de six évènements (54 personnes), notamment les élus de la commune et des membres du Groupe de Pilotage Citoyen et du Groupe Suivi-Evaluation. Ceux qui n'ont participé qu'une seule fois l'ont fait notamment lors du débat public du 15 avril 2019 (42 personnes), lors du débat sur les résidences démontables (28 personnes).

La représentativité est satisfaisante concernant le genre et l'âge. On constate une

- *légère sous-représentation des femmes. La classe d'âge des 60-74 ans est légèrement*
- *surreprésentée ainsi que celle des 30-44 ans. La représentation des plus jeunes a été rendue possible par les ateliers dans les écoles.*

En termes de localisation géographique, on constate une surreprésentation de la périphérie proche au détriment du centre bourg et de la rive gauche de la Drôme notamment.

Concernant l'ancienneté au village, un tiers des participants sont arrivés à Saillans depuis moins de 5 ans et un tiers depuis plus de 30 ans. Il y a donc un certain équilibre entre « anciens » et « nouveaux » résidents. La médiane d'ancienneté est de 11, 5 ans (c'est à dire qu'il y autant de participants qui sont là depuis moins de 11,5 ans que de participants présents depuis plus de 11, 5 ans".

83% des participants déclarent habiter Saillans et 75% posséder leur résidence principale à Saillans. 78% sont propriétaires, mais tous n'habitent pas Saillans.

La démarche participative a eu donc du mal à impliquer les locataires.

Enfin, 12% (soit 54 personnes) ne se déclarent ni habitants, ni propriétaires : ce sont des travailleurs, des habitants de communes voisines, des utilisateurs des écoles, services, commerces".....

Une analyse complémentaire par observation de réunions et par entretiens semi-directifs laisse cependant apparaître qu'un certain clivage perdure dans la commune, entre ceux qui participent et ceux qui ne participent jamais."

Le garant se félicite d'abord de l'existence de ces données, assez rares dans ce genre d'exercice et qui permettent une évaluation plus objective de la participation. Il exprime le voeu qu'une équipe de chercheurs et d'habitants se penchent sur les documents nombreux ayant permis cette photographie, afin de l'enrichir et de la préciser sur les différentes caractéristiques démographiques ou sociologiques des participants selon les types de modalités et les phases de la procédure.

Globalement, ces chiffres montrent une participation très supérieure à ce qui est habituellement observé dans des villages de taille comparable.

La quasi-totalité des habitants ont été informés par des canaux redondants de l'existence de la procédure.

30% de la population a participé d'une façon ou d'une autre à la démarche. 10% se sont mobilisés pour au moins trois évènements, 5% peuvent être considérés comme participants du noyau dur.

Projetées en proportionnellement sur des situations urbaines, (sur une ville de 100000 habitants, ça fait 30000 participants !), ces données donnent une idée de la façon dont se développent progressivement à Saillans une culture et une pratique nouvelle de la participation

L'objectif d'aller très au-delà des élus et de leur proche périphérie, qui correspondait à l'intention initiale, peut être considéré comme ayant été atteint.

Il conviendrait cependant de compléter ce bilan de la participation par un bilan de la non-participation,

- Au regard d'abord de ce qui structure les formes connues de retrait social (mobilités faibles, empêchements géographiques, maladies, isolement, multiappartenance et contraintes de temps)
- Au regard de ce qui relève de facteurs globaux ou nationaux et des phénomènes de crise de confiance dans la politique et d'abstention.
- Au regard des thèmes complexes mis en enjeu dans une concertation sur un PLU en comparaison avec d'autres objets de concertation. Il est clair qu'un débat portant sur les modalités d'occupation de l'espace mobilise a priori davantage ceux dont les intérêts immobiliers se jouent fortement que ceux qui n'ont rien à perdre à ce sujet, c'est à dire moins les locataires que les propriétaires et donc les groupes sociaux et les catégories d'âge correspondant.
- Au regard enfin des méthodes employées hic et nunc dans cette concertation là, ce qui freine ou s'oppose à une participation plus large.

Il n'appartient pas au garant de formuler des explications à cet enchevêtrement de causes et encore moins des

solutions qui relèvent du débat politique local.

Il formule néanmoins cependant empiriquement une hypothèse :

Les sceptiques, les réticents ou les opposants au contenu du PLU se sont finalement assez bien mobilisés quoique tardivement,

Par contre les absents semblent appartenir à certaines catégories : ouvriers, précaires, chômeurs, intermittents, qu'ils soient originaires ou non de Saillans, résidents ou non de longue date, et quel que soit par ailleurs leur niveau d'instruction.

Il serait tendancieux d'interpréter a priori cette "tenue en retrait" comme une forme d'hostilité à la démarche participative.

Elle relèverait plutôt du sentiment que le débat serait un débat au sein des classes moyennes locales et que les catégories populaires n'auraient pas vraiment de prise sur les décisions finales. Comparaison n'étant pas raison, elle serait analogue à la frustration qu'expriment une partie des gilets jaunes de ne pouvoir s'inscrire suffisamment dans la transition écologique.

Prolonger cette hypothèse, c'est s'interroger sur un manque éventuel de relais du dispositif de concertation vers ces parties de la population au demeurant largement fragmentées et pour lesquelles, ici comme ailleurs, n'existe pas, plus ou pas encore d'institutions les représentant.

Alors qu'un dialogue fructueux a pu s'ouvrir avec les agriculteurs, plus "visibles " quoique peu nombreux, le garant s'est étonné par exemple de l'absence d'expression de syndicats de salariés, même invités de l'extérieur, au cours de la concertation.

On questionnera également une certaine lourdeur du dispositif, un vocabulaire participatif parfois un peu obscur, la démarche choisie d'aller du général au particulier (des principes à leur application) autant que du particulier au général. Sont interpellés aussi les cadres, les lieux et les moments d'expression le plus souvent proposés ..

3.3 L'expertise mobilisée a été forte mais insuffisante aux yeux de certains participants

Comme habituellement, la mairie a procédé dans les formes règlementaires à un appel d'offre pour l'accompagner dans la démarche de révision, sous l'angle à la fois de la production de contenu (rappel des contraintes réglementaires, mise en œuvre des règles de l'art) et de la méthode participative (animation des réunions, rédaction des supports de communication , compte rendus)

Les experts du consortium retenu ont participé à toutes les réunions du groupe de pilotage citoyen, à la plupart des événements ci-dessus mentionnés et aux réunions publiques.

Le temps préalable consacré au déchiffrement (arpentage) des textes a été apprécié. Les membres du bureau d'étude ont eu à faire face à chaque occasion à un feu nourri de questions des participants. Des critiques ont été parfois portées sur la lisibilité des documents. A plusieurs reprises, des précisions ont été demandées en matière d'application des règles de calcul, de construction des budgets, d'interprétation des lois. Des expertises ou études supplémentaires ont été sollicitées par exemple sur la vacance des logements en centre-bourg.

Quoique le temps ait souvent manqué, les urbanistes du cabinet ont fait preuve d'écoute et de capacité didactique. Selon les questionnaires recueillis, les participants ont été en très grande majorité satisfaits des apports qui leur ont été donnés.

Le garant a lui-même sollicité et obtenu une clarification des explications du bureau d'Etude sur le coefficient de retenue foncière et les calculs ayant abouti au chiffre total de 6,5 ha.

Globalement, les espaces d'échange avec la population ont assez bien fonctionné comme "forums hybrides" où la parole experte et les savoirs des citoyens ont pu se confronter.

La qualité du déroulement et des fiches proposées lors de la réunion de l'atelier du futur du 2 février 2019 sur les secteurs à ouvrir à l'urbanisation a été ainsi saluée par les participants.

Pour compléter les apports du bureau d'étude, la municipalité a fait appel à des experts extérieurs soit sur des questions d'ensemble (le CAUE, Drôme Aménagement Habitat, les Personnes Publiques Associées) soit sur des questions particulières.

Sur deux thèmes (les habitats mobiles et les énergies) plusieurs participants ont déploré le parti pris unilatéral des experts choisis, militants actifs de la mouvance écologiste et ou alternative et regretté le fait que n'aient pas été présents des experts représentant des points de vue opposés.

Quoique le maître d'ouvrage n'ait pas eu selon lui d'intentions malignes en la matière, le garant a souligné par écrit la nécessité, sur tous les sujets, d'assurer à l'expertise une pluralité suffisante pour donner le maximum de légitimité aux échanges

La remarque du garant a fait apparaître une réelle difficulté : les collectivités rurales et pas seulement elles, se plaignent aujourd'hui et à juste titre de la faiblesse du front office soit de l'Etat soit des intercommunalités en matière de conseils ou de banques de données. Accessibles au grand public, ces services permettraient justement de répertorier ou de mutualiser des expertises susceptibles de les aider.

Le garant a ainsi observé en cours de concertation des échanges très intéressants sur l'impact des choix faits dans le PLU sur les prix du foncier ou la ressource fiscale locale à venir. Faute d'être éclairées, les **positions initiales en présence, au demeurant plus intuitives qu'argumentées n'ont guère pu être dépassées.**

3.4 Le panel citoyen tiré au sort a rempli sa fonction. Mais il a connu des difficultés pour s'articuler aux autres dispositifs de participation et notamment aux réunions publiques globales

Le paragraphe antérieur sur le fonctionnement des outils a rappelé en quantité le nombre de réunions tenues par le groupe de pilotage citoyen. Il convient de compléter ces données par un certain nombre d'observations formulées notamment dans le bilan produit par la municipalité.

Sur les deux ans, auront eu lieu 32 réunions du GPC dont 20 réunions obligatoires, Quoiqu'il n'ait pas été décidé (hors parité de genre) de parvenir à un échantillon représentatif, le tirage au sort a favorisé une diversité d'âge (de moins de 40 ans à plus de 70 ans) une certaine diversité sociale , ainsi que d'ancienneté de résidence dans le village.

Le groupe n'étant pas rémunéré, on peut s'interroger sur les motivations culturelles ayant pu inciter les personnes à accepter, une fois tirées au sort, de participer puisque rien ne les y contraignait. D'après les questionnaires remplis par eux, et selon le maître d'ouvrage, "ils ont affirmé venir pour des raisons diverses : certains pour défendre les droits des propriétaires, d'autres pour prendre en compte les enjeux de la transition écologique et enfin d'autres pour participer à ce processus inédit qui associe les citoyens à la décision."

Les spécialistes de la spécialité s'interrogeront légitimement pour savoir si cette acceptation ou ces motivations constituaient un biais susceptible d'orienter leur jugement, si elles signifiaient une proximité ou une sympathie possible passée ou présente avec l'équipe municipale.

Cette question ne leur a pas été posée directement, et on fera néanmoins observer que cette accusation de partialité n'est explicitement venue de la part d'aucun opposant à la municipalité ou au PLU.

Sur l'assiduité et la compétence, qui sont en général des objections faites aux panels tirés au sort, les choses semblent s'être également plutôt bien passées.

Le taux de participation global a été significatif : 72 % des habitants étaient présents à chaque réunion en moyenne et 93% des élus.

En phase de concertation comme pendant la concertation, la présence (à dose très minoritaire) d'élus dans le GPC n'a pas paru soulever d'objections majeures.

L'intuition du garant est cependant qu'elle n'a pas simplifié leur tâche, celle du bureau d'étude, celle des autres membres du groupe, celles des citoyens dans les autres réunions publiques : s'exprimaient ils et quand, à titre personnel ? Au nom de l'équipe municipale ? au nom du GPC?

Il est cependant possible de dire que le panel a fonctionné de façon très productive.

La preuve est faite une nouvelle fois, qu'un dispositif de tirage au sort de citoyens, avec une information en continu sur un temps suffisamment long permet de les hisser à un niveau de compétences et de qualité que pourraient leur envier bien des commentateurs.

La preuve est également faite qu'un dispositif de ce type, pour autant qu'il soit alimenté de sources multiples, peut, s'il en tient vraiment compte, produire une position équilibrée voire de compromis non démagogique ou impraticable.

Pour faire très simple, car la réalité des oppositions n'était évidemment pas binaire, le panel était placé stratégiquement devant trois hypothèses également problématiques :

- Soit il légitimait purement et simplement la poursuite de la croissance antérieure sans établir de règles un peu strictes, et il infligeait à la sensibilité environnementaliste dans le village une défaite culturelle forte.

- Soit il établissait des barrières rigoristes au développement du village et il suscitait une levée de boucliers de la part des partisans d'un développement plus classique.

- Soit, refusant au fond de choisir, il produisait un document tiède, général, n'offrant aucune prise à contestation mais n'ayant aucune portée effective, porteur d'ambiguïté et de forts contentieux ultérieurs.

En choisissant de mettre l'accent sur la qualité urbaine du développement, en laissant ouvertes des questions qui pourront autoriser des révisions ultérieures, le panel n'a pas seulement choisi de "tenir le problème par les deux bouts" : il a tenté une démarche de réconciliation dont on verra à l'usage quel est le degré d'acceptabilité...

C'est plutôt sur les conditions par lesquelles s'est formé le jugement du panel qu'ont du coup porté un certain nombre d'interrogations ou de critiques méthodologiques.

- Comme les jurés dans un jury d'assises peuvent "subir" l'expertise et la parole des juges professionnels, les citoyens auraient subi la parole, sinon la pression, du bureau d'étude et des élus. A cette remarque, les participants témoins ont objecté que les élus étaient souvent tout aussi partagés que les citoyens et que les clivages étaient plus mouvants que ceux indiqués. La radicalité n'a pas forcément été du côté des élus qui par leur plus grande exposition à l'opinion publique se sont montrés parfois moins disants que les membres du panel.

S'il est vrai que les premiers mois ont montré que les informations étaient plutôt descendantes du bureau d'étude vers les participants, les courants et les flux d'information auraient ensuite été largement inversés.

Le garant estime que dans le cas d'espèce les accusations de manipulation ne sont pas fondées. Mais on le sait, selon les chercheurs, s'instaurent dans tous les petits groupes délibérants, des rapports d'influence, de pouvoir, des postures, avec des inégalités de connaissance et d'expression. Ces asymétries constituent, autant de biais à corriger par d'autres dispositifs ne présentant pas les mêmes inconvénients.

- Seconde interrogation : les membres du GPC, insuffisamment présents dans les événements participatifs ou dans les réunions publiques n'auraient pas été en situation ni de se rendre compte vraiment des remontées ou des réactions des habitants, ni de s'adresser directement à eux. Ils auraient donc été influencés pour ne pas dire plus par les compte-rendus faits par les élus ou par le bureau d'étude.

Le Maître d'ouvrage a justifié cette présence insuffisante par l'extrême sollicitation qui a été celle des membres du GPC.

Le garant a également regretté cette situation de fait par laquelle les élus sont devenus les porte-voix du GPC dans nombre de réunions d'habitants, ce qui n'a pas toujours facilité la compréhension du rôle des uns et des autres et de qui disait quoi à qui.

Il a été toutefois observé que dans un village de 1000 habitants, les membres du GPC ne vivaient pas en autarcie, qu'ils avaient une vie sociale, que leur nom était connu et que sur une durée de deux ans, ils étaient facilement accessibles à titre personnel ou collectif et à portée de la communication des opposants ou de la rumeur publique. Ce qui a les a influencés dans le cas des résidences démontables a forcément joué sur d'autres sujets tout au long de la concertation.

- Troisième critique, le processus argumentatif à l'intérieur du GPC aurait été peu transparent. On n'aurait pas toujours très bien quels étaient les arguments en présence et comment les convictions avaient pu évoluer, changer, être emportées.

Tout en considérant que le secret des prises de positions individuelles devait être conservé, pour éviter les pressions de toute nature sur les membres, et à l'examen des compte-rendus, le garant partage en grande partie cette observation : les compte rendus montrent insuffisamment le cheminement de la pensée, les moments de blocage et de déblocage dont la perception est très importante pour le retour devant le grand public. Autrement dit, on voit assez bien ce qui rentre, on voit assez bien ce qui sort, mais "on ne voit pas ce qui se passe dans la boîte noire."

- Quatrième et dernière critique : le retour devant le grand public aurait été trop rapide, le nombre de réunions publiques portant sur l'ensemble du projet à chaque étape mais surtout en dernière phase aurait été insuffisant.

Il convient de rappeler que quatre réunions publiques se sont tenues et que ce chiffre est à la fois supérieur à ce qui était prévu et à ce qui se pratique dans de nombreuses concertations sur des PLU.

Il faut rappeler aussi que de nombreuses initiatives autres que des grandes réunions globales, notamment les ateliers d'urbanisme ou les ateliers du futur, ouverts à tous, permettaient à chacun de faire connaître son sentiment sur des points absolument cardinaux du document, par exemple en matière de zones à ouvrir à la construction ou sur les conditions de cette ouverture.

Le garant estime cependant qu'une ou deux réunions larges supplémentaires (sur la dernière année) eussent apporté aux habitants ayant moins participé une opportunité supplémentaire pour comprendre les enjeux, refaire le chemin parcouru par le GPC, entrer dans la logique du dépassement des positions initiales.

Elles auraient eu également le mérite de faire savoir à chacun qui pensait quoi, dans quelle mesure les oppositions reflétaient ou non des clivages plus anciens, de comprendre les éléments de langage, le raisonnement et la logique d'un plus vaste système d'acteurs

C'est aussi grâce à la confrontation des discours et parfois à leur incarnation (Qui dit quoi ?) qu'aurait pu s'opérer plus facilement le cheminement de chaque présent sur des enjeux cruciaux même s'il avait peu participé aux étapes précédentes.

A Saillans comme ailleurs, l'idée semble assez répandue que la réunion publique globale n'apporte rien sur le fond, qu'elle offre une prime aux bateleurs beaux parleurs aux opposants, aux monomaniaques.

On lui a préféré la logique de petits groupes informés et délibérants qui accumulent et sédimentent des matériaux de contenu.

La tenue des réunions globales lors de cette concertation n'a certes pas échappé à certains de ces travers. Des qualificatifs un peu raides ont ici ou là fusé de part et d'autres.

Mais ces réunions ont toutes permis, au-delà de la mise en scène de telle ou telle intervention, de clarifier les positionnements dans le débat. L'avant dernière a permis l'apparition publique d'un collectif de citoyens, le collectif

"Pluriels" qui a décrit de façon assez systématique les raisons de ses réserves et de son opposition au PLU et annoncé son intention de former recours.

D'une certaine façon, le maître d'ouvrage a été mis dans la position d'affiner son propre discours, d'assumer davantage que dans la période antérieure le PLU porté par le panel, d'en défendre le fond tout autant que la méthode.

Il a ainsi offert moins de prise à ceux qui n'ont eu de cesse d'affirmer que le conseil municipal se cachait derrière les citoyens pour faire avancer de façon masquée ses propres positions.

3.5 Le garant a été peu sollicité directement par les habitants.

Dans la période considérée, le garant s'est rendu à sept reprises à Saillans soit à peu près une fois par trimestre pour participer à une ou plusieurs initiatives de la concertation. Sa présence a été plus forte dans la dernière phase, la plus animée, de la procédure.

A chaque fois il s'est entretenu avec un (e) ou plusieurs élus et le chargé de mission pour faire le point. Il a participé à deux réunions de travail de l'équipe de suivi et à une réunion avec les personnes publiques associées. Il a été invité à conclure au moins trois réunions publiques globales. Il a disposé directement et par mail des documents à chacune de ses demandes.

Le public saillançais ne connaissait pas très bien au début la CNDP. Etait-elle un organisme officiel chargé de vérifier ou d'inspecter la procédure ? Quelle était la portée décisionnelle ou juridique de ses prises de position dans le cas d'un appel volontaire du Maître d'ouvrage à un garant. Qu'apporterait-elle de plus aux mécanismes de décision et au devenir ultérieur du PLU ? Quelles règles s'appliquaient à un débat portant sur un PLU : celles du code de l'urbanisme ? celles de la CNDP ? Les deux ?

Le garant a souffert qui plus est d'une ambiguïté de son positionnement dans la première phase de sa mission : Que signifiait la dimension de conseil et d'accompagnement ? La clarté n'était pas absolue sur sa fonction et sa neutralité...

Un petit *flyer* émanant d'une personne inconnue du garant, très remontée contre la CNDP et dénonçant sa supposée complicité avec la municipalité, est ainsi passé de main en mains à une quinzaine d'exemplaires lors d'une réunion publique. C'est la seule occasion où la neutralité du garant a été mise en cause avec une certaine véhémence.

La décision de juillet 2017 de la CNDP de s'en tenir pour la seconde phase à une mission de garant a contribué à réduire cette ambiguïté.

Enfin la complexité du dispositif local n'a pas non plus ajouté forcément à la clarté ; alors qu'un observatoire était déjà là pour évaluer le dispositif, la mission pouvait apparaître aux yeux des habitants comme relevant d'une position de médiateur officiel ce qui n'est ni dans la lettre ni dans l'esprit des textes encadrant la fonction de garant.

Quoique son existence ait été abondamment signalée sur tous les documents de communication, le garant a été peu saisi par les habitants. Neuf fois en tout. Trois fois en début de concertation de la part d'habitants qui voulaient

savoir si la procédure suspendait leurs demandes administratives en cours, deux fois pour connaître les obligations de conformité entre différents niveaux de textes et notamment entre PLU et SCOT, deux fois pour des demandes d'informations sur la CNDP et le rôle du garant. Deux fois également par le collectif "Pluriels ". Ces deux dernières demandes ont donné matière à rencontres physiques et ont abouti à une lettre publique du garant au Maire de Saillans, qui l'a publiée sur le site et lui a apporté réponse par diverses améliorations de la procédure, notamment par l'enregistrement des dernières réunions publiques globales.

3.6 Le coût de la concertation, difficile à évaluer à ce stade, n'est pas négligeable

Ce point, important à la fois du point de vue du contribuable local et du point de vue des leçons à en tirer pour une collectivité désireuse de s'engager dans une semblable démarche, a fait l'objet d'un paragraphe dans le bilan de la concertation adoptée au conseil municipal

La municipalité affiche un total de dépense d'un peu plus de 115.000 Euros TTC soit 68.500 € pour le volet classique et obligatoire et 46.500 € pour le volet facultatif lié à la mise en place de la participation étendue des habitants.

Cette somme ne semble toutefois pas inclure le temps passé par plusieurs employés communaux affectés partiellement à cette révision et donc leurs salaires ou indemnités soit environ 12.000€ TCC.

Le total est donc environ de 127 000 euros

La collectivité affiche des recettes de 67345 euros, par subventionnement obtenues auprès de la Fondation de France et de la Caisse des Dépôts et Consignations.

La différence autofinancée sur le budget ordinaire de la commune sur une période de deux ans et huit mois est donc probablement de 60 000 euros.

Cette somme représentant une moyenne symbolique d'environ 20 euros par habitant semble être dans les normes habituelles des dépenses d'une collectivité semblable. Elle est cependant contestée par un membre du collectif "pluriels" qui l'estime nettement sous-évaluée.

Au terme de la procédure, après l'enquête publique et ses suites, il sera possible de faire apparaître la réalité complète de ce budget de manière transparente et dans le cadre comptable habituel des collectivités locales.

Pour l'heure, il est important de noter que cette concertation n'aurait pu être possible sans l'extrême implication en temps des élus et des citoyens mobilisés en "pour" ou en "contre", sans la disponibilité des membres du bureau d'étude, sans l'engagement aussi des trois jeunes chargés de mission successifs qui y ont consacré beaucoup d'énergie de volonté et d'intelligence.

PARTICIPATION ENVIRONNEMENT/URBANISME. DES ENSEIGNEMENTS DE PORTEE PLUS GENERALE

Il apparaît, à partir aussi de l'expérience de Saillans que *la CNDP a tout à gagner à observer accompagner ou garantir des expériences qui du point de vue de leur objet ou des échelles concernées sont assez complémentaires*

de celles qu'elle conduit ou encadre sous une forme plus traditionnelle. Il s'y joue en effet des interpellations d'intérêt commun...

Saillans ne correspond à aucune des catégories habituellement employées dans une certaine vulgate de la géographie humaine : Ce n'est ni un centre ni un territoire périurbain, très riche ou très pauvre, il ne relève pas du rural profond en phase de déprise ou d'isolement : il est un territoire intermédiaire, mixte, multiforme comme il en reste (ou comme il s'en reforme) beaucoup en France. La diversité des populations, des usages et des cultures y offre un terrain particulièrement propice à la démocratie participative comme méthode pour la transition vers un nouveau modèle de développement.

Ce modèle de développement appelle des mécanismes de gouvernance et de régulation qui combinent le règlement et la négociation, la rencontre imprévue de la ressource humaine venue d'ailleurs avec celle déjà présente sur place.

Il implique l'émergence de fortes capacités de médiation entre des modes de vie comportant des rapports différents au temps, à l'activité, au revenu, à la mobilité, à la vitesse, à la consommation. Il implique un haut degré d'imaginaire pour le personnel politique et les experts.

Alors que les institutions antérieures de la vie en société tendaient à réduire les différences et à uniformiser toujours plus, les nouvelles devront inventer le socle commun fort à partir duquel la diversité des modèles d'insertion pourrait devenir un facteur de production et de partage des richesses.

En ce sens, les pratiques participatives à Saillans font paradoxalement écho à des tentatives en cours dans des banlieues immédiates de grande ville où la tension est actuellement forte entre les facteurs d'éclatement et les facteurs de cohésion...

Les questions liées aux usages et au partage de l'espace sont au cœur de ces tentatives. Elles ont leurs spécificités liées à des temps, des intérêts et des enjeux particuliers.

Il est cependant de plus en plus difficile, de les négocier non seulement en dehors des défis démographiques, économiques et d'environnement mais également sans tenir compte des exigences de sobriété et d'égalité qui montent partout.

Pour cette raison, la démocratie participative ne peut plus être ni purement thématique ni intermittente : elle doit se territorialiser, s'inscrire dans une certaine permanence et sur le temps long, autour d'occurrences qui unifient les différents aspects de la vie au lieu de les découper en tranches. C'est au demeurant une condition pour qu'elle soit plus inclusive.

La territorialisation des institutions de la démocratie participative est un débat ancien et récurrent.

D'un point de vue institutionnel, les concertations en matière d'urbanisme fournissent d'excellentes occasions pour jeter des passerelles entre les différents aspects de la vie et pour améliorer la gouvernance de la cité.

Elles ont largement évolué ces dernières années. Mais elles restent encore très floues et très dépendantes de la bonne volonté des maîtres d'ouvrage. En dehors de l'enquête publique, leur lisibilité aux yeux du grand public reste

faible.

La CNDP pourrait utilement contribuer à une meilleure convergence des procédures : cela ne signifie pas qu'il faille les confondre dans les différents codes. Mais elles pourraient *a minima* trouver des formes partagées et apparaître aux yeux du grand public comme mobilisant des principes communs. Ainsi de la nécessité d'un tiers-garant neutre et indépendant ou d'un continuum de participation de la naissance des projets jusqu'à leur réalisation.

Au plan des méthodes cette fois, la CNDP pourrait également tirer profit pour ses garants des innovations participatives telles que développées à Saillans à l'occasion de la révision du PLU

Ainsi, le modèle CNDP du maître d'ouvrage présentant un dossier initial autour duquel s'organise la concertation pendant un temps réglementairement prédéterminé, s'il peut être considéré comme ayant fait ses preuves, ne doit-il pas être conçu comme universel : celui qui consiste à partir d'un schéma de valeurs pré-discuté, à co-construire sur un temps long avec la population un document ou une politique d'ensemble a également toute sa pertinence. Il en va de même pour toute la gamme des démarches intermédiaires par lesquels on peut mettre en relation de façon itérative les projets de "ceux d'en haut" avec la "créativité" de ceux d'en bas et bien évidemment l'inverse, les projets de "ceux d'en bas" et la "créativité" de ceux d'en haut.

L'expérience de la présente concertation autour du PLU montre en tout cas que les praticiens innovants comme ceux de Saillans et les organisateurs de procédures en mode CNDP sont placés les uns et les autres devant deux catégories de problèmes qui leur résistent :

- Comment étendre la participation à ceux qui ne veulent pas participer de la façon qui leur est proposée, même sous les formes les plus inventives ? Comment ne plus solliciter seulement des individus pris séparément en vertu de la rationalité des arguments et du principe abstrait d'équivalence, mais impliquer des groupes sociaux entiers en fonction de leurs intérêts ?

- Comment articuler la démocratie de petits groupes instruits des affaires de la cité avec la démocratie d'agora, c'est à dire l'assemblée publique des citoyens ?

Puisse le présent rapport, à défaut d'apporter des réponses à ces questions, avoir participé de leur cheminement.



Commission nationale
du **débat public**

244 boulevard Saint-Germain
75007 Paris - France
T. +33 (0)1 44 49 85 50
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr