

cndp

Commission nationale
du **débat public**

BILAN DU GARANT

Démarche d'élaboration du Plan
Local d'Urbanisme (PLU) de la
commune de Saillans

Mission d'accompagnement

Jacques ARCHIMBAUD
Désigné par la Commission nationale
du débat public

Décembre 2018

Bilan du garant

Mission d'accompagnement de la démarche d'élaboration du PLU de la commune de Saillans

SOMMAIRE

RAPPEL DE LA PROCÉDURE.....	3
CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION.....	3
UNE GOUVERNANCE TRÈS PARTICIPATIVE.....	4
Le fonctionnement collégial de l'équipe municipale.....	4
La pratique participative de la commune.....	4
L'information du public et la transparence.....	5
LES CHANTIERS COMMUNAUX EN COURS.....	6
LA RÉVISION DU PLU : OBJECTIFS ET CALENDRIER.....	6
UNE DÉMARCHE PARTENARIALE OUVERTE.....	7
Le dispositif d'expertise.....	7
PILOTAGE, DÉCISION, PARTICIPATION.....	8
LE CONTENU ET LES PREMIERS RÉSULTATS DU TRAVAIL D'ÉLABORATION DU PLU.....	9
ACTIVITÉ ET POINT DE VUE DU GARANT.....	12
SUITE DE LA MISSION ?.....	14

RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La commune de Saillans ayant par délibération demandé à la CNDP un appui pour la révision de son PLU et la désignation d'un garant, celle-ci, eu égard à sa mission de conseil aux maîtres d'ouvrage telle que défini à l'article L121-1 du code de l'environnement, a pris deux décisions successives.

Jacques Archimbaud a été d'abord désigné pour apporter conseil et appui méthodologique (octobre 2016/35) à la commune, puis désigné comme garant de concertation pour la révision du PLU (Juillet 2017/38) Cette double nomination s'effectuait sans limitation de durée ni indemnisation

Le présent rapport fait le point sous les deux angles et propose à la commission la prolongation de la mission de garant jusqu'à l'adoption du PLU, prévue fin 2019.

CHIFFRES CLÉS DE LA CONCERTATION

Il 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 du massif des «Trois Becs» (alt. 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. La rivière Drôme traverse la localité. La commune est desservie par une gare située sur la ligne de Romans à Gap en passant par Valence TGV, Valence, Crest, Saillans, Die et Luc-en-Diois.

En 2016, le village comptait 1250 habitants en augmentation de 6,5 % par rapport à 2010 (Drôme +4,11%, France +2,44 %). Le village comprend un centre bourg ancien à ruelles, arcades et fontaines. Il comprend également plusieurs hameaux relativement isolés.

Les activités de pleine nature (canoë, escalade, VTT...) participent au développement touristique de la région. Le tourisme permet au village de vivre l'été avec un marché très attractif le dimanche matin (plus d'une centaine d'exposants en juillet et août sur les 2 places et la grande rue).

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

Le cadre de vie, le climat, la relative accessibilité par la route de grands centres urbains (Valence, Lyon, Grenoble) ont donné au village une forte attractivité résidentielle : pour des estivants, pour des retraités, pour des résidents permanents à bon pouvoir d'achat, pour des néo ruraux plus pauvres mais en quête de vie sobre.

Cette attractivité offre à la commune des ressources nouvelles et une diversité de population remarquables, dont le dynamisme associatif (une soixantaine d'associations répertoriées) et le calendrier festif fourni sont des symptômes. Autre point de repère, la vitalité de l'école qui a gagné trois nouvelles classes depuis 2008.

Mais elle lui pose aussi des questions nouvelles : développement de la population, mutations du foncier et élévation des coûts du bâti, relation nouvelle entre le bourg historique et ses « périphéries », risque de perte d'espaces agricoles, besoin de services et d'équipements nouveaux, circulation automobile et stationnement, pression sur le

capital naturel (eau, paysage), tensions entre formes nouvelles et antérieures de convivialité, représentations peut-être différentes selon les générations du modèle de développement pour le village.

À travers l'adoption d'un PLU se joue donc **tout à la fois** la formation d'une identité nouvelle, plus explicite et mieux partagée, par la rédaction d'un nouveau récit positif du village **et** un compromis socio-économique entre des intérêts divers dans lequel la valeur du foncier et la répartition de l'espace semblent des enjeux majeurs.

UNE GOUVERNANCE TRÈS PARTICIPATIVE

En mars 2014, une liste collégiale a été élue à Saillans. Depuis, la commune expérimente un mode de gouvernance « participatif et collégial ».

Le fonctionnement collégial de l'équipe municipale.

La collégialité au sein de l'équipe municipale consiste en une forme assez inédite de répartition du pouvoir entre les élus et en une prise très collective des décisions. Au delà des réunions du Conseil (Sept ces deux dernières années) elle renvoie à :

- une répartition égalitaire des compétences et des indemnités de fonction entre tous les élus référents et pas seulement entre le maire et ses adjoints: cela vise à impliquer et de responsabiliser durablement l'ensemble des élus et de reconnaître le travail fourni par chacun.
- un travail en binôme (ou trinôme), avec un binôme de tête (maire et 1ère adjointe) et un binôme par compétence (sept compétences identifiées). Cela vise à éviter les prises de décisions isolées, à partager les responsabilités et le travail.
- l'instauration d'un Comité de Pilotage ouvert au public (en substitution au traditionnel Conseil des adjoints): il constitue l'instance principale de travail et de décision à laquelle sont invités tous les élus (Compte-rendus publics)

La pratique participative de la commune.

Elle s'exerce à travers trois types d'instances :

1/ Huit commissions participatives :

Enfance-Jeunesse et Éducation ; Travaux et Aménagement ; Environnement ; Santé et action sociale ; Associations, sports, culture et patrimoine ; Économie et production locale ; Finances et budget ; Transparence et information.

Les commissions participatives sont ouvertes à toutes et tous. Tout habitant et habitante peut s'inscrire individuellement dans une ou plusieurs commissions : par courrier, par email, directement à la mairie ou lors de réunions publiques. Une association (ou une structure, un collectif) peut être présente dans les commissions par l'intermédiaire d'habitants qui indiqueront les représenter. L'objectif de ces commissions est d'**avoir une réflexion**

générale, de proposer aux élus des actions/projets et les travailler avec eux. Leur fréquence est au minimum biannuelle et leur durée de 2 heures. Des réunions exceptionnelles peuvent être proposées. Des habitants d'autres communes du territoire peuvent participer aux commissions qui peuvent les concerner ou les intéresser. Les commissions participatives sont des instances de construction, d'émergence de projets, de réflexion et de propositions. Les décisions finales seront prises par le conseil municipal.

2/ Les groupes action-projet (GAP) sur un dossier précis :

Six GAP sont en cours : GAP fleurissement ; GAP coordination économie locale ; GAP compostage collectif ; GAP circulation, stationnement, mobilité (cinq sites concernés) ; GAP habitat et transition énergétique ; GAP La poste.

Quinze GAP sont terminés, depuis 2014 : Jardins partagés ; Groupe de travail « à vos projets! » ; Création d'une commission Jeunes ; Création d'un collectif d'utilisateurs pour réfléchir à la participation des parents ; Marché d'été (4ème édition) et réflexion sur le marché dominical ; Parking à vélos ; Site internet ; Sensibilisation rivière Drôme ; Illuminations de Noël ; Jardin public (réalisation du nouveau jardin public en octobre et novembre 2016) ; Organisation de l'entraide sociale (bénévolat structuré, aides diverses pour les personnes seules) ; Signalétique (d'Intérêt Local) Marché public en cours ; Stationnement circulation ; Mise en valeur du patrimoine naturel du village.

Quatre GAP ont été arrêtés ou mis en veille : Prévention en lien avec la Maison Médicale ; Patrimoine : Mise en valeur Ruelles, viols et restauration de la Calade ; Salle des fêtes : (incertitude sur sa faisabilité financière) ; Centre d'interprétation du patrimoine.

On dénombre plus de 250 participants uniques aux GAP, soit un quart de la population adulte.

3/ L' Observatoire de la participation : (initialement nommé « conseil des sages ») :

Son rôle est de veiller et de faire des observations quant à la politique participative et ses effets sur le pouvoir d'agir des habitants. L'objectif est de pouvoir évaluer le ressenti des habitants quant à leur capacité d'action et d'influence sur les décisions de politique locale sur l'ensemble de la mandature et sur les pratiques et méthodes employées. La parole de chacun est-elle suffisamment écoutée ? La transparence de la gouvernance municipale permet-elle à tous d'être suffisamment informés des choix et des contenus des dossiers ? Des choix et projets municipaux ont-ils été élaborés sans engagement participatif ? Etc. L'observatoire de la Participation est aujourd'hui composé de 9 membres (sans élus municipaux) tirés au sort après appel à candidature. Ils sont présents sur les marchés et les réunions sont parfois ouvertes. Ils suivent tout particulièrement l'élaboration du PLU.

L'information du public et la transparence.

Les habitants peuvent suivre en temps réel l'avancement des dossiers.

Le Comité de Pilotage, instance de travail et de décision des élus, est ainsi ouvert au public. Une séance de questions du public est également organisée en fin de chaque Conseil Municipal. Toutes les réunions donnent lieu à des

comptes rendus diffusés rapidement et largement. Des *réunions publiques* sont le plus souvent possible organisées pour les décisions concernant la vie quotidienne des habitants (par exemple, le prix de l'eau potable).

L'**information** repose sur cinq supports: le site internet, le livret d'accueil des habitants, les panneaux d'information dans les quartiers, l'agenda communal mensuel, la Lettre d'Info Municipale.

LES CHANTIERS COMMUNAUX EN COURS

Les chantiers ordinaires en cours de la commune, tels qu'ils sont présentés et expliqués, sur le site du village en novembre 2018, sont les suivants. Ils correspondent à ceux que l'on peut observer dans la plupart des bourgs français de même taille:

Chantier pour la maison médicale. Traitement de l'eau potable par Ultra Violet (UVC) Renforcement du réseau d'eau potable Quartier des Chapelains Nord. Raccordement au réseau Haut Service. Renforcement du réseau d'électricité Les Chapelains. Changement et augmentation du débit de la conduite d'adduction d'eau de la route de la Gare. Signalisation d'information locale (S.I.L.) 2ème phase. Sécurisation de la sortie de l'école Diane Lometto. Restauration de l'église Saint-Géraud. Renforcement du poste transformateur électrique du Quai Jobin et du câblage en Centre Bourg. Changement des 4 garde-corps déviation entre Point I et pont des Samarins. Remise en état des concessions déclarées vacantes en 2016. Révision du PLU

La quasi-totalité de ces chantiers ont fait l'objet d'information ou de débats en commissions ou en Gap.

LA RÉVISION DU PLU : OBJECTIFS ET CALENDRIER

La révision du plu était un objectif inscrit dans les objectifs de la liste victorieuse des élections municipales. Le grief principal fait explicitement à l'ancien Plu était qu'il ne permettait pas de maîtriser les tendances spontanées à un développement désordonné de la commune, de préserver la qualité des paysages et des terres agricoles, qu'il aurait défavorisé le centre bourg (et notamment ses commerces) au détriment de constructions et d'équipements périphériques mal hiérarchisés, encouragé la mobilité motorisée et la saturation du centre : au fond ses objectifs étaient contestés comme incompatibles avec un développement durable du territoire.

Le chantier de la révision devait ainsi débuter rapidement dans le mandat, être fortement participatif et donc s'étendre sur un temps suffisant. Il devait en outre s'articuler autant que faire se pouvait avec la révision par les deux intercommunalités du Val de Drôme et de la CCCPS de leur schéma commun de cohérence territoriale (SCOT).

Les étapes de la révision ont donc, conformément aux étapes réglementaires, été organisées de la façon suivante:

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 différentes 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.

De Juin 2019 à Fin 2019: consultation des personnes associées et enquête publique; délibération d'approbation ?

On notera que les rythmes, assez lents au début de processus, sont assez voisins de ceux observés en bout de parcours sur d'autres sites comparables, l'accumulation d'expériences et de savoirs partagés étant censés permettre cette accélération.

À l'heure où est rédigé le présent rapport, la démarche a atteint la phase d'adoption du PADD. A l'occasion de la journée du 8 décembre avec la population, sera également présenté le rapport du garant qui a été au préalable discuté avec le maître d'ouvrage.

UNE DÉMARCHE PARTENARIALE OUVERTE

Pour mobiliser le maximum de moyens et de compétences, la commune s'est inscrite dans le cadre du dispositif de la Fondation de France de soutien aux innovations démocratiques. Celui-ci a contribué au subventionnement provisoire d'un poste de chargé de mission pour la révision du plu.

Après un entretien avec le président Leyrit et la vice-présidente Casillo, la commune a sollicité les conseils et l'appui méthodologiques de la Commission Nationale du Débat Public. Lors des séances d'octobre 2016 et de juillet 2017, (j'étais alors vice-président de la CNDP) j'ai été désigné pour accompagner la commune, puis comme garant *de la démarche de concertation sur le PLU*. Cette mission n'est ni rémunérée ni indemnisée, seuls les frais de déplacement et d'hébergement sont pris en charge. Les habitants ont été informés de ma présence et de mon rôle et peuvent me contacter directement quand je suis présent ou par le biais d'une adresse mail.

Les deux logos de la Fondation de France et de la CNDP figurent sur les documents officiels de la concertation.

Le projet « Cit'in », permettant de mesurer les effets de plus long terme du processus mobilise plusieurs chercheurs indépendants.

Conformément au code de l'urbanisme, quatre réunions sont prévues avec les personnes représentant les « personnes publiques associées ». Ont assisté à la présentation du diagnostic : la Direction Départementale des Territoires (représentant le Préfet), l'architecte des bâtiments de France, le Conseil Départemental, la chambre d'agriculture, l'Institut national de l'origine et de la qualité.

Le dispositif d'expertise.

Afin de se faire accompagner au plan technique, la commune a lancé un appel d'offres et c'est le bureau d'étude Bonneton de Grenoble, très expérimenté en matière d'élaboration de documents d'urbanisme qui a été retenu. L'équipe du bureau d'étude comprend une urbaniste, une architecte, une paysagiste et un expert de la concertation. Les modalités de désignation du cabinet ont fait l'objet de communication et de discussion avec la population. Le montant de l'appel d'offres est de euros et le budget total pour la commune de euros.

PILOTAGE, DÉCISION, PARTICIPATION

Le dispositif décline les valeurs et méthodologiques participatives rappelées ci-dessus.

Le groupe de pilotage citoyen : il prend en compte les résultats des différents ateliers participatifs et élabore à chaque étape les documents du P L U. Ceux-ci seront in fine proposés aux habitants et adoptés en bout de course par le conseil municipal : il est constitué de 16 membres : 12 habitants tirés au sort sur les listes électorales de la commune, quatre élus et deux techniciens de la mairie.

Cent quarante citoyens de Saillans ont d'abord été pré-tirés au sort. Une réunion d'information a été organisée pour eux. Quarantaine étaient présents et ont confirmé ou non leur souhait de s'engager dans la démarche. Cette proportion de volontaires suite au tirage au sort (un tiers) est importante au regard de celles habituellement constatées dans ce type d'exercice (un sur vingt).

Parmi les volontaires, un second tirage public a désigné le 28 septembre les douze citoyens du Groupe de Pilotage. Les personnes se sont engagées à suivre les travaux de révision et à participer aux réunions mensuelles.

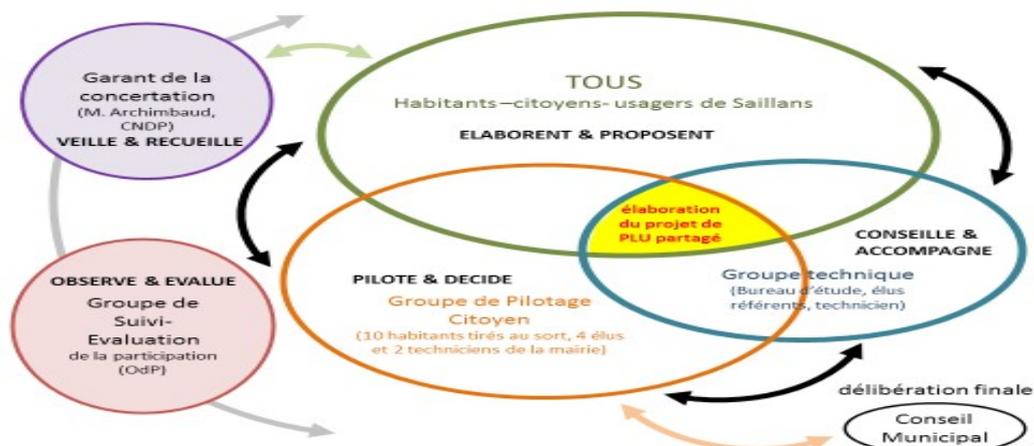
Le groupe de pilotage citoyen s'est réuni *onze fois* à ce jour, quatre réunions facultatives ont également eu lieu. En raison de difficultés (disponibilité limitée, problème de santé) 3 personnes ont renoncé à cette fonction, entièrement bénévoles et ont été remplacés par les suivants dans le tirage au sort.

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.

Un groupe technique d'appui formé essentiellement du bureau d'étude conseille le GPC et assure la coordination du projet quant à la dimension technique son contenu. Trois élus en font partie. Un chargé de mission assure la coordination d'ensemble de la démarche. Le financement actuel de son poste, insuffisant au regard du caractère novateur de la démarche, ne permet cependant pas son embauche à plein temps. Le dernier conseil municipal a donc décidé de prolonger sa mission à hauteur de 26 heures par semaine jusqu'en décembre 2018.

Un groupe de suivi et évaluation et le garant de la concertation, veillent au bon déroulé de la démarche et sont force de proposition pour la faire évoluer de manière à respecter la charte de la participation.

De nombreux moments de travail avec la population sont organisés : depuis la phase préparatoire jusqu'à ce jour, se sont tenus : quatre grandes réunions publiques de restitution à chaque étape du processus, trois arpentages et promenades, 18 ateliers participatifs dont 5 rencontres de quartiers, deux rencontres ciblées « agriculteurs », trois rencontres ciblées « video-jeunes », trois conférences débat (énergie, agriculture, habitat mobile)



LE CONTENU ET LES PREMIERS RÉSULTATS DU TRAVAIL D'ÉLABORATION DU PLU

La phase préparatoire à l'élaboration (réunion publique du 15/09/2016...) avait fixé les grandes orientations suivantes :

- 1/ Encourager les solidarités locales ;
- 2/ Renforcer la proximité ;
- 3/ Favoriser la convivialité dans un village à taille humaine ;
- 4/ Préserver et mettre en valeur le cadre de vie et les qualités paysagères et patrimoniales de la commune ;
- 5/ Améliorer les déplacements et le stationnement au bourg et à ses abords; 6/ S'inscrire dans la transition énergétique.

Le diagnostic a d'abord formulé une analyse classique forces/faiblesses au regard de quatre thématiques

- Environnement : milieux naturels et biodiversité, forêts, gestion de l'eau et des réseaux, nuisances et risques, climat et énergie
- Paysages : topographie et localisation .Paysages ouverts, trames végétales, entrées du village, coupures,
- Agriculture : terres exploitées pour la viticulture, terres en bio, zones humides, périmètres autour des bâtiments diversification..
- Population et habitats : socio-démographie et formes urbaines (habitat diffus et centre ancien).

Au regard de ce diagnostic, la dynamique participative a permis de reformuler et de préciser nettement les objectifs déterminés en 2016 et d'énoncer les *grandes lignes du PADD*. *A ce jour (10 novembre) ils sont formulés de la façon suivante : (En gras figurent les questions qui demeurent à trancher pour le PADD ou dans les phases postérieures).*

Objectif 1 : Favoriser une vie quotidienne de proximité, conviviale, solidaire et destinée à toutes les générations

Sous-objectifs :

- 1- *Développer des lieux et des équipements permettant l'accueil, la rencontre et la convivialité* : Prévoir la création d'une nouvelle maison rurale tout en conservant une localisation de ce nouvel équipement à proximité du bourg - Développer les équipements sportifs - Favoriser des lieux de convivialité au sein des futures opérations ;
- 2- *Préserver la proximité entre les espaces publics et l'habitat, dont la rivière Drôme et ses abords* : Préserver, voir renforcer l'accès à la Drôme dans les secteurs où elle est proche de l'habitat - Créer de nouveaux lieux de convivialité au sein des espaces publics actuels et dans les futures opérations ;
- 3- *Favoriser la proximité de l'habitat et des services, commerces et équipements* : Maintenir et prévoir les commerces, services et équipements à proximité de l'habitat existant - Développer l'habitat à proximité des commerces, services et équipements ;
- 4- *Renforcer et sécuriser les déplacements doux quotidiens, en facilitant l'accès aux services, équipements, commerces, espaces de sports et de nature.* - Développer les cheminements piétons et les pistes cyclables sur l'ensemble de la commune ***(la question du maintien des stationnements temporaires au centre bourg doit-elle être gérée par le PLU? ;***

5 - *Favoriser des formes urbaines facilitant la convivialité et l'accueil de tous* : Favoriser la mixité intergénérationnelle et sociale dans l'habitat - Développer l'habitat intermédiaire et collectif, l'habitat individuel structuré autour de petits lieux de vie ;

6 - *Conserver des zones fertiles pour des cultures vivrières et des jardins partagés à proximité du bourg* : Préserver des espaces agricoles à potentiel vivrier ou maraîcher dès que le terrain le permet - Créer des jardins partagés à proximité des secteurs d'habitat.

Objectif 2 : Conforter le dynamisme et l'attractivité économique et touristique de la commune

Sous-objectifs :

1- *Renforcer l'économie locale et maintenir un centre-bourg attractif* :- Favoriser la pérennité des commerces du bourg en maintenant la vocation commerciale des rez-de-chaussée commerciaux des rues principales du bourg. - Promouvoir l'accueil d'activités commerciales, artisanales et tertiaires de proximité. - Permettre un développement raisonné de la zone d'activité sans pour autant l'ouvrir aux activités de commerce (en attente de réponse de la communauté de commune) - Encourager les activités du numérique (création d'espaces de coworking, séminaires, pépinière d'entreprise...) - Interdire le commerce comme destination principale en dehors du bourg et l'artisanat comme destination principale en dehors des zones d'activité. - Permettre des activités annexes aux habitations (artisanat non nuisant, bureau...) (**Les destinations précises par secteurs seront vues lors de la phase règlement**) ;

2 - *Améliorer les déplacements et le stationnement au bourg et à ses abords* afin prendre en compte la demande saisonnière de stationnement et ainsi de garantir l'attractivité du coeur de village. Développer les cheminements piétons pour la promenade (bord de Drôme, Samarins, Avenue coupons et Chemin de Saint-Jean, Collet) - Créer des aires de stationnement proche du bourg et des chemins piétons associés ;

3 - *Faciliter les liaisons avec l'extérieur du territoire* : prendre en compte et anticiper les besoins du projet intercommunal de vélo route le long de la Drôme - prendre en compte le projet d'accessibilité à la gare ;

4 – *Protéger et valoriser l'ensemble des espaces agricoles*, support d'activité économique importante du territoire communal - Assurer la pérennité des activités agricoles en préservant les terres agricoles et la fonctionnalité des exploitations - Prendre en compte les futurs projets agricoles ;

5 - *Valoriser le potentiel touristique en cohérence avec les activités existantes* Accompagner le développement d'une activité touristique au bourg et dans les hameaux. - Accompagner le développement du site touristique du camping afin qu'il s'adapte aux risques naturels. - Favoriser les activités agritouristiques et la pratique de sports de loisirs, complémentaire à ceux des sports d'eau vive ;

6 - Intégrer les projets d'équipements intercommunaux : **en attente de réponse de la communauté de commune**

7 - Favoriser l'accès aux nouvelles technologies : Contribuer au déploiement du réseau THD (très haut débit) permettant notamment de développer de nouvelles activités locales et de contribuer à la réduction des déplacements (télétravail, co-working...).

Objectif 3 : Maîtriser l'habitat pour un village accueillant et à taille humaine

Sous-objectifs :

1- *Adapter le potentiel d'accueil de nouveaux habitants à la taille de la commune, à son caractère rural, et aussi à ses besoins en services, commerce et équipements* : **la commune se donne comme objectif de pouvoir accueillir XX habitants à l'horizon 2032** ;

2 - *Promouvoir un développement urbain peu consommateur d'espace*, axé sur la réhabilitation, le renouvellement urbain et la sobriété foncière et optimiser les potentiels d'accueil de nouveaux logements dans l'urbanisation existante : densifier les secteurs d'habitat tout en adaptant cette densité selon les zones du village - fixer des

objectifs de modération de la consommation foncière et de lutte de l'étalement urbain (à compléter avec des objectifs chiffrés suite aux phases suivantes) - accueillir en priorité des habitants dans le centre-bourg et à proximité - limiter très fortement les extensions urbaines - améliorer la qualité de l'habitat en favorisant la végétation et les espaces publics ou communs ;

3 - *Développer une offre de logements adaptés à une diversité du public* : - favoriser de nouvelles formes d'habitat en lien avec la transition énergétique - Favoriser les logements accessibles pour tous les âges de la vie - Accompagner la rénovation des bâtiments existants afin de les adapter aux nouveaux modes de vie et aux ressources modestes de certains habitants (luminosité, réduction de la consommation énergétique, etc.). - **Développer le logement locatif social ?**

(Questions : - Accueillir de la population ? - Où densifier en priorité ?

Objectif 4 : Dynamiser et mettre en valeur le cadre de vie et les qualités paysagères et patrimoniales de la commune

Sous-objectifs :

1- *Mettre en valeur la structure paysagère spécifique* : - Préserver les vues remarquables et les vues vers le grand paysage - Préserver et mettre en valeur les cabanons - Préserver la présence agricole imbriquée dans l'urbanisation, - Mettre en valeur l'avenue Coupois commentaire - Préserver le patrimoine végétal naturel et urbain - Permettre l'évolution habitations situées en zones agricoles et naturelles, uniquement sous des conditions strictes d'intégration paysagère et de respect de la loi montagne > des évolutions limitées, car sous différentes conditions, ce qui est donc compatible avec la préservation des terres agricoles et naturelles - Définir des espaces agricoles sensibles en terme de paysage à rendre non constructibles ;

2 - *Favoriser les activités contribuant à l'entretien des paysages*, dont l'agriculture, le pastoralisme, la sylviculture : Permettre et préserver l'agriculture extensive - Protéger la ressource forestière ;

3- *Préserver l'aspect naturel de la rivière Drôme, de ses affluents et de ses abords*, notamment la trame verte en bord de Drôme. - Préserver les abords de la Drôme des constructions - Préserver la ripisylve de la Drôme et de ses affluents :

4- *Mettre en valeur l'organisation urbaine traditionnelle, le patrimoine bâti remarquable et ordinaire*, dans ses diversités (centre-bourg, maisons de village, anciennes fermes, cabanons, canaux, bélière...) Protéger le petit patrimoine - Préserver et permettre l'évolution du patrimoine bâti - Préserver et valoriser la typologie villageoise historique et le bâti d'intérêt patrimonial du centre-bourg - Permettre et encadrer, dans les secteurs patrimoniaux, les initiatives architecturales contemporaines en cohérence avec le patrimoine

5 - *Assurer l'intégration des constructions dans le paysage*, en terme de localisation, de formes urbaines et d'intégration architecturale : Limiter les constructions en hauteur dans des secteurs fortement sensibles visuellement - Éviter le mitage de l'espace agricole - Intégrer les constructions dans la pente - Encadrer la qualité architecturale au bourg et à ses abords immédiats - Favoriser la densification aux abords du centre - Favoriser la réhabilitation pour préserver la structure paysagère du centre bourg.

Objectif 5 : S'engager dans la transition écologique et énergétique

Sous-objectifs ;

1- *Préserver les ressources naturelles* : Préserver les espaces naturels, les corridors écologiques, les cours d'eau et zones humides - Maintenir des espaces et continuités favorables aux déplacements de la faune au sein des espaces urbanisés. - Préserver des poumons verts dans les espaces urbanisés - Préserver la fonction environnementale de la ressource forestière - Préserver la ressource en eau potable ;

2- *Prendre en compte les risques naturels et les nuisances environnementales* : Ne pas aggraver les risques - Limiter l'imperméabilisation des sols - Garantir le maintien des espaces forestiers sur les secteurs concernés par des risques de glissement de terrain - Concevoir l'urbanisation en intégrant les nuisances environnementales et les pollutions identifiées sur le territoire, en veillant à limiter certaines occupations du sol dans les secteurs impactés, en limitant ou en interdisant l'installation d'activités générant des nuisances à proximité de voisinage résidentiel ;

3 - *Favoriser un habitat et des constructions économes en énergie* : Favoriser la réhabilitation de l'habitat existant - S'orienter vers des formes d'habitat regroupé, vers des formes urbaines compactes et bioclimatiques - Favoriser les dispositifs d'économie d'énergie et de performance énergétique du bâti ;

4 - *Favoriser des moyens de productions d'énergie écologiques*, renouvelables, diversifiés et locales tout en prenant en compte le contexte paysager et patrimonial. Faciliter l'installation de centrales photovoltaïques villageoises et de réseaux de chaleur - **Identifier des secteurs pouvant accueillir du photovoltaïque à grande échelle** ;

5 - *Améliorer la gestion de l'usage de la voiture et développer les déplacements alternatifs à la voiture individuelle*. Conforter les parcours de déplacement mode doux existant. - Prévoir la création de parcours doux et leur maillage avec ceux existants - Prévoir la création de parkings à proximité du centre-bourg - **Anticiper la création d'une aire de covoiturage supplémentaire** ;

6- *Améliorer l'autonomie alimentaire* : Préserver les espaces agricoles, notamment ceux de proximité - Favoriser le développement de jardins familiaux et de jardins vivriers - Valoriser les circuits courts, notamment en autorisant des constructions et destinations liées à la production et la transformation de produits agricoles ;

7- *Adapter la végétation aux enjeux environnementaux* (enjeux thermiques, de biodiversité, de limitation de l'imperméabilisation, etc.) Favoriser des plantations locales et caduques.

La démarche participative a donc permis une précision et une mise en cohérence des orientations globales pour le PLU.

Elles vont à ce stade dans le sens d'un développement mesuré et contrôlé du village, fondé en priorité sur un renforcement du bâti et des services du centre bourg, une amélioration de l'existant, une cohérence du neuf avec les formes et les paysages existants, une attention particulière portée à la diversité des populations et des activités.

Dès l'adoption du PADD prévu pour la fin de l'année, l'élaboration participative du plu entrera dans la phase concrète d'élaboration des *orientations et du règlement* qui impliquera des décisions plus précises et plus localisées.

Du point de vue du processus, c'est un moment de vérité: il s'agira alors de vérifier si le groupe de pilotage citoyen s'entend sur des propositions de décisions et si la population in fine consultée s'accorde et dans quelle proportion avec ces propositions.

ACTIVITÉ ET POINT DE VUE DU GARANT

Je me suis rendu à quatre reprises (train + bus ou véhicule de location, hébergement sur place) à Saillans depuis le début de ma mission. J'ai assisté à une réunion de présentation du groupe de pilotage aux citoyens tirés au sort, à une autre réunion du groupe de pilotage, à deux réunions du groupe d'appui et à deux rencontres avec la population. J'ai pu présenter la CNDP et mon rôle dans ces occasions J'ai eu trois entretiens avec l'élue référente madame Girard. J'ai été informé en continu par le chargé de mission, j'ai reçu tous les compte rendus de toutes les réunions et obtenu les informations nécessaires à l'exercice de ma mission chaque fois que demandé.

À chaque fois, l'accueil des participants a été chaleureux tant de la part des membres de la municipalité que de l'équipe du bureau d'étude ou des habitants eux-mêmes. Mon avis a été sollicité, exprimé et entendu sur les grands enjeux de la démarche, les étapes de la procédure et les façons de décider.

Je peux donc dire que ma mission de conseil et d'expertise a fonctionné dans les conditions initialement envisagées.

C'est moins vrai pour la mission de garant et d'interface avec le public qui m'a été de fait confiée : ma présence en effet a été plus réduite de mars à septembre 2018 en raison des contraintes du débat PPE que je présidais. C'est regrettable car c'est à ce moment que les données accumulées par l'intense participation du public ont vraiment donné forme au diagnostic et aux orientations du PADD.

Le public a cependant pu m'interpeller directement : quatre demandes d'explications directes m'ont été formulées par des habitants oralement sur le fonctionnement du dispositif. Quatre autres sollicitations d'habitants m'ont été transmises par mail . Aucune ne mettait en cause le dispositif participatif et toutes portaient sur des points du droit de la propriété auxquelles j'ai répondu en faisant appel à l'expertise de mon propre réseau dans divers ministères. Trois l'ont été avec demande de confidentialité, une a été transmise à l'équipe municipale

Mes observations, qui par définition ne portent pas sur le fond du PLU en cours d'élaboration, portent donc sur la globalité du processus et constituent une contribution à la démarche d'évaluation entreprise par l'observatoire de la participation . Elles seront portées par moi à la connaissance des habitants lors de la réunion publique du 8 décembre.

À mes yeux, la démarche entreprise dans le cadre de l'élaboration du PLU est loyale et conforme à l'esprit de la charte de la participation. Les étapes réalisées correspondent pour l'essentiel, aux temps et aux délais annoncés. Les moyens mobilisés et les forme adoptées sont conformes à ceux qui avaient été dits à la population. La transparence est au rendez-vous.

L'information est large et exhaustive, les compte-rendus systématiques neutres et réguliers. L'écoute des élus et des équipes en charge de la procédure est bonne et sincère. Je n'ai pas noté d'interférences politiques ou partisans explicites, hors la persistance de blessures liées aux affrontements municipaux antérieurs.

La participation des habitants aux différentes initiatives et leur implication sont très fortes au regard des normes habituellement constatées dans ce type de processus pour une commune de cette échelle. Plus de 250 personnes ont participé aux diverses réunions. Les participants aux différentes initiatives se sont diversifiés

Si aucune catégorie n'est manifestement absente du processus, ma connaissance actuelle ne me permet pas de dire précisément si statistiquement telle ou telle est en sur-représentation ou en retrait .Un effort a été fait cependant pour mobiliser les plus jeunes et les agriculteurs, pour réduire l'écart entre anciens et nouveaux.

La présence des citoyens tirés au sort au groupe de pilotage est globalement satisfaisante, pour un exercice long et difficile de cette sorte .L'absentéisme se concentre sur un très petit nombre de citoyens

Le bureau d'étude est globalement à l'écoute et a su ou pu, sous l'influence des élus référents, accepter les lenteurs et les allers et retours inévitables liés aux doutes de tel ou tel.

On peut cependant légitimement s'interroger ;

- Sur le degré de compréhension par tous les habitants (et en particulier les plus âgés) d'un dispositif somme toute sophistiqué. Comment la délégation de fait par les élus d'un certain nombre de leurs prérogatives au groupe de pilotage citoyen et d'une façon plus générale la démocratie semi-directe dans le processus sont-elles perçues au regard de leur responsabilité politique propre ?
- Sur la répartition entre les informations données concernant la démarche (nombreuses) et celles portant davantage sur le fond et les résultats dont l'accès et la cohérence ne sont pas vraiment évidentes par exemple sur le site pour le visiteur ou l'observateur.
- Sur la concurrence parfois forte dans le calendrier entre des événements liés au PLU et d'autres liés à la vie locale et plus globalement sur l'effet de saturation qui peut ressortir de l'attention requise par un suivi régulier du processus.
- Sur la répartition géographique des participants entre centre bourg et «périphéries» et d'une manière plus générale sur l'articulation entre ateliers de quartiers et ateliers thématiques : la priorité a légitimement été donnée à la construction d'une vision globale, d'ensemble et au partage de valeurs communes : le moment du passage des orientations globales aux orientations territoriales (en particulier du zonage) risque de nécessiter un rééquilibrage.
- Sur la faible émergence (ou sur l'émergence latente) jusqu'à présent des questions liées à une répartition équitable des impacts positifs et négatifs du plu à venir: valeur du foncier, usages du quotidien, accès aux activités, stationnement et circulation, priorités d'équipement... Les questions extrêmement délicates des stratégies patrimoniales et de conflits entre des intérêts divergents seront inévitablement posées et l'explicitation du compromis comme un compromis le plus souvent gagnant-gagnant et à somme positive aux différentes échelles de temps sera un des sujets pour la dernière phase du processus. Qui gagne quoi et qui perd quoi à quelle échelle de temps ? Quelle contrepartie pour qui ? De la même façon la question des impacts budgétaires du PLU (Entrées sorties, fiscalité) apparaissent peu dans les échanges tels qu'ils sont rapportés dans les compte rendus
- Sur la délicate articulation à venir entre la procédure du PLU et celle du Scot intercommunal qui ne se superposeront pas spontanément.

SUITE DE LA MISSION ?

Du point de vue de la CNDP et de l'exercice de la fonction de garant, le suivi de l'expérience de Saillans peut s'avérer particulièrement bénéfique. Non seulement il lui permet d'accompagner un processus dont le déroulement et l'évaluation sont au cœur de la doctrine participative en tant que telle, mais encore il lui permet d'élargir sa vision à un processus territorial multithématique.

L'élaboration du PLU de Saillans interroge par ailleurs l'articulation entre le droit de la participation dans le code de l'environnement et le droit de la participation dans le code de l'urbanisme qui font l'objet de multiples réflexions. Quelles spécificités ? Quelles convergences ? Quels recoupements ?

Elle questionne les outils et les méthodes de la participation : panel citoyen, tirage au sort, communication, conflits et médiation, articulation Élus/citoyens/ experts ..

Du point de vue de la commune de Saillans, la présence de la CNDP paraît conférer à la démarche un surcroît de légitimité aux yeux des citoyens et des institutions et sortir le processus d'une vision uniquement expérimentale ou trop idéologisée.

Pour toutes ces raisons ma proposition à la CNDP et à la commune de Saillans est de reconduire l'accord qu'elles ont passée jusqu'à l'adoption définitive du document.

Il s'agirait toutefois de l'afficher vraiment comme une mission de garant au sens de la réglementation, c'est à dire comme une vraie activité d'interface entre le public et le maître d'ouvrage

Cette activité nécessite à mon sens une présence plus régulière sur le terrain au moins bimensuelle et une clarification de ses moyens budgétaires.

Pour le cas où le présent rapport conduirait la CNDP et la commune de Saillans à prolonger la mission, je l'informe que compte tenu de l'intérêt que j'ai pour le sujet, la bonne connaissance que j'ai des acteurs, et la proximité géographique actuelle plus grande de ma résidence avec Saillans, je suis candidat à l'exercice de cette responsabilité.



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