

BILAN DE LA MISSION DE CONSEIL

Mission décidée au titre de l'article L 121-1 du code de
l'environnement

PROCÉDURE DE CONCERTATION OBLIGATOIRE
AU TITRE DU CODE DE L'URBANISME (L. 103-2
CU) RELATIVE À LA MISE EN COMPATIBILITÉ DU
PLAN LOCAL D'URBANISME (PLU) DE
BESANÇON.

Concertation menée du
27 janvier 2023 au 28 avril 2023

Jacques ARCHIMBAUD
Éric KELLER

Date de remise du rapport, le 23 mai 2023



SOMMAIRE

La mission de conseil et d'appui méthodologique.....	4
Le rôle des garant.e.s dans les missions de conseil L121-1 du code de l'environnement	4
La procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de la ville de Besançon ...	4
Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui.....	5
Les principaux éléments de la mission de conseil	6
Les préconisations issues de la mission de conseil à destination du demandeur	6
Contexte de la mission.....	7
L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil.....	7
Contenu de la saisine et besoins d'accompagnement	9
Décision de la CNDP	9
Le travail des garants.....	10
Phase 1 de la mission de conseil : analyse du contexte et des enjeux	10
Phase 2 de la mission de conseil : analyse des modalités de concertation initialement retenues et propositions de modalités complémentaires	13
Phase 3 de la mission : proposition d'un planning de concertation	14
Phase 4 de la mission : propositions concernant les documents de concertation	14
Synthèse des préconisations et conseils des garants et prise en compte par le maître d'ouvrage	14
Les principaux résultats de cette mission	16

La mission de conseil et d'appui méthodologique

Le présent bilan est rédigé par les garants de la mission de conseil et appui méthodologique. Il est communiqué par les garants dans sa version finale le 18 mai 2023 sous format PDF non modifiable au demandeur de la mission de conseils.

Il est publié sur le site de la Commission nationale du débat public.

Le rôle des garant.e.s dans les missions de conseil L121-1 du code de l'environnement

Un.e garant.e est une personne inscrite sur la liste nationale des garant.e.s, neutre et indépendante, nommée par la CNDP pour garantir une concertation, c'est-à-dire pour garantir le droit à l'information et le droit à la participation selon le Code de l'Environnement, ou pour accomplir une mission de conseil et d'appui méthodologique, conformément à l'article L121-1 du code de l'environnement. L'absence de conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à la désignation d'un.e garant.e. Pour chaque mission de conseil et appui, la CNDP mandate un.e ou plusieurs garant.e.s pour apporter des préconisations sur toute question relative à la participation du public au nom de l'institution et dans le respect de ses principes. À l'issue de la mission de conseil, les garant.e.s rédigent un bilan qui est transmis à la CNDP et au demandeur de la mission de conseil.

La procédure de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU de la ville de Besançon

La mise en compatibilité est engagée en cas d'incompatibilité avec le PLU d'une opération faisant l'objet d'une déclaration de projet (code de l'urbanisme, article L. 153-54, al. 1er).

La déclaration de projet d'une opération qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un PLU ne peut intervenir qu'au terme de la procédure prévue par les articles L. 153-54 et suivants du code de l'urbanisme.

La concertation s'impose dès lors qu'une évaluation environnementale est requise. Dans le cas présent, le projet de renouvellement urbain est soumis à évaluation environnementale systématique en application du tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement, rubrique 39b), dans la mesure où il s'agit d'une opération d'aménagement de plus de 10 ha.

Conformément à l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, les mises en compatibilité de PLU soumis à évaluation environnementale « font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. »

L'article L. 103-4 du même code précise que « Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente. »

Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui

Demandeur de la mission de conseil au sens du L121-1

Ville de Besançon

Objet de la demande de conseil

La mission de conseil doit permettre de répondre principalement aux questions suivantes :

- rendre lisible auprès du public l'articulation de ces procédures entre elles et le rôle de la concertation du public sur le projet global (scénarios d'aménagement urbain et mise en compatibilité du PLU pour permettre d'autoriser les projets d'aménagement et de constructions qui en découleront) ;
- édicter des préconisations (dossier d'information, calendrier, durée, modalités, etc.) qui permettent un débat coordonné concernant les deux procédures.

Objectifs du programme ou projet pour lequel on sollicite une mission de conseil

Le projet Grette-Brulard-Polygones a pour objet la reconversion d'un site d'environ 25 hectares constitué de plusieurs entités contiguës. Le site s'inscrit à proximité du premier cercle urbain périphérique du centre historique de la Boucle de Besançon au pied des collines boisées et partiellement urbanisées. Le site est destiné à accueillir de 600 logements s'insérant dans un corridor écologique existant et qui sera renforcé. La ville de Besançon souhaite y promouvoir un quartier « vitrine » intégrant les principes du développement durable (réduction des gaz à effet de serre, intégration des modes de déplacement doux, mixité sociale été fonctionnelle, prise en compte de la biodiversité urbaine, création de parkings silos en entrée de zone).

Ce projet de reconversion urbaine nécessite des adaptations du PLU de la ville de Besançon. Ces adaptations concernent :

- la suppression de la zone UG du PLU (zone urbaine à vocation d'équipements collectifs d'intérêt général) au profit d'une zone N (zone naturelle),
- la création d'orientations d'aménagement et de programmation,
- la substitution du zonage 2AU (zone de réserve foncière à urbaniser) au profit d'une zone N,
- la suppression de la zone UC (zone urbaine réalisée notamment sous forme de plans d'ensemble parfois en rupture avec la trame urbaine) au profit d'une zone N sur les secteurs concernés par les travaux de preverdissement et d'instaurer une orientation d'aménagement et programmation de secteur d'aménagement sur les portions destinées à accueillir de l'habitat.

Coût

Le dossier de concertation ne comprend aucun coût. En première approximation, les services techniques de la ville de Besançon estiment à 10 millions d'Euros le montant des travaux d'investissements publics. Le montant des investissements privés est estimé à 100 millions d'Euros.

Les principaux éléments de la mission de conseil

La mission des garants, telle qu'elle s'est déroulée, s'est articulée autour de plusieurs phases :

- une présentation du projet urbain et une visite du site de reconversion urbaine effectuée le 13 décembre 2022. Les garants ont ainsi pu appréhender l'ampleur du projet urbain ainsi que le périmètre de la concertation,



Espace interstitiel entre l'Avenue du Général Brulard et les casernes du 19ème régiment du génie
Photographie prise le 13 décembre 2022

- une analyse du contexte et la formulation de conseils pour la mise en œuvre de la concertation relative au code de l'urbanisme.

Les préconisations issues de la mission de conseil à destination du demandeur

Les préconisations des garants ont porté sur :

- la durée de la concertation qui a été portée de deux mois à 3 mois,

- les modalités de la concertation qui outre des permanences de l'équipe projet ont porté sur de balades urbaines, une animation au marché de la Place de la Révolution et un atelier avec les étudiants de l'université de Franche-Comté,
- les lieux de concertation en mettant en avant les maisons de quartier Grette-Butte et Rosemont Saint-Ferjeux,

Contexte de la mission

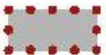
L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil

Le quartier Grette-Brulard-Polygones est localisé à l'ouest de la ville de Besançon et plus précisément à 1,1 km de l'hypercentre. Ce dernier est localisé dans le boucle du Doubs. Le projet a pour objet la reconversion d'un site d'environ 25 hectares constitué de plusieurs entités contigües. Le site se localise dans le premier cercle urbain périphérique du centre historique de la Boucle de Besançon au pied des collines boisées et plus précisément de la colline de Rosemont. Cette colline boisée et partiellement urbanisée constitue un point d'appel visuel qui structure le paysage. Elle est le point de jonction avec un corridor écologique se développant au sud.

L'emprise du projet urbain porte sur 4 entités (du nord au sud) :

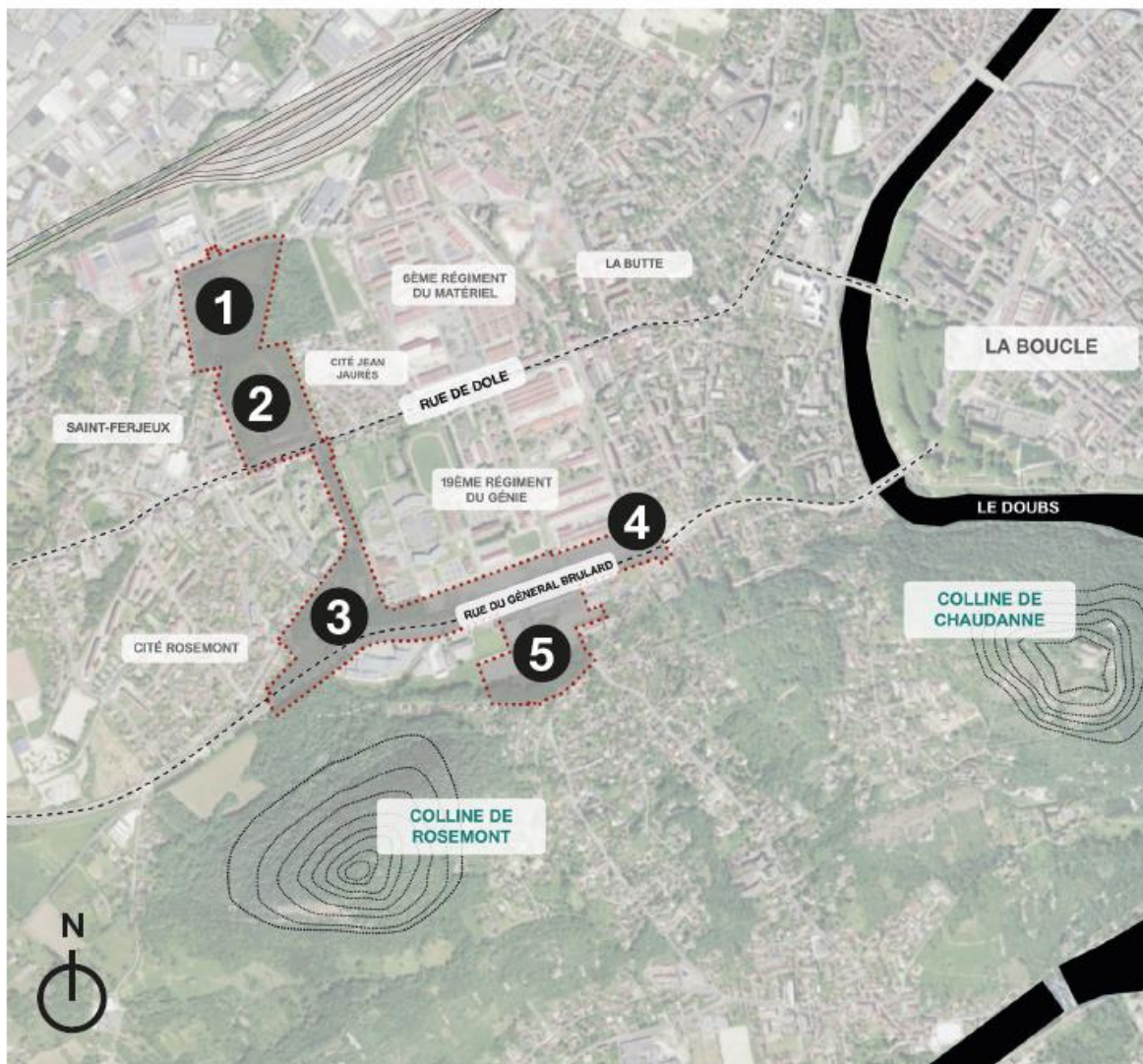
- le site du Polygone Génie (environ 5 ha), propriété militaire. Il est occupé par un boisement et n'est pas destiné à accueillir des logements,
- le site Polygone Gendarmerie (environ 5 ha), ancien site militaire déconstruit aujourd'hui et destiné à accueillir environ 150 logements,
- Le site Charles Dornier et Max Vuillemin qui accueillera un corridor écologique (le corridor existant sera renforcé), un espace de jardins partagés et des liaisons douces. Il assurera essentiellement la jonction avec les entités urbaines voisines,
- le site Brulard (environ 9 ha), également déconstruit, accueillera quant à lui des logements et deux parkings silos. Un cordon boisé fera office de tampon entre les habitations et l'Avenue du Général Brulard qui accueille les lignes de tramway T1 et T2. Les habitations de ce site donnent directement sur la caserne du 19^{ème} régiment du génie. Les militaires imposent l'absence de vue directe et de position de tir des constructions civiles sur leurs installations,
- le site Grette (environ 6 ha) qui intègre l'ancien quartier « dit des 408 » récemment déconstruit dans le cadre du Programme de Renouvellement Urbain d'intérêt régional, accueillera des logements localisés entre la maison de quartier existante et la colline de Rosemont.

Sur les 25 ha, 12 ha environ seront construits.

Périmètre du Projet urbain GBP 

Les 5 secteurs du projet urbain :

-  Le Polygone du Génie **1**
-   Le Polygone Gendarmerie **2**
-  Les secteurs Charles Domier et Max Vuillemin **3**
-   Le secteur Brulard **4**
-   Le secteur Grette **5**



Plan de repérage du périmètre du projet urbain

Source : livret de présentation du projet urbain et propositions de mise en compatibilité du PLU, ville de Besançon, janvier 2023

Ce projet urbain n'est actuellement pas compatible avec le Plan Local d'Urbanisme de la ville de Besançon qui a été approuvé le 05 juillet 2007

Contenu de la saisine et besoins d'accompagnement

Le courrier de saisine de la CNDP par la ville de Besançon daté du 22 août est rédigé de la façon suivante :

« De plus, la procédure de mise en compatibilité du PLU nécessaire à l'opération pourra également être soumise à évaluation environnementale à l'issue de l'examen au cas par cas réalisé par l'autorité environnementale et par voie de fait, à concertation préalable au titre de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme.

En conséquence, la ville de Besançon demande de soumettre le projet d'ensemble à concertation avec garant en application de l'article L.121-17 du code de l'environnement et sollicite également de confier au garant une mission de conseil au titre de l'article L.121-1 du code de l'environnement dans le cadre de la concertation relevant de la mise en compatibilité du PLU. »

Décision de la CNDP

En réponse à la demande de la ville de Besançon, la CNDP, lors de sa séance plénière du 07 septembre 2022, a désigné M. Jacques ARCHIMBAUT et M. Éric garant.e.s de cette mission de suivi et de conseil méthodologique.

Dans la lettre de mission adressée aux garants et daté du 15 septembre 2022, la Présidente de la CNDP précise :

Le projet d'aménagement urbain de ces sites nécessite la mise en compatibilité du PLU afin d'autoriser les futures constructions qui en résulteront, or cette procédure sera soumise à concertation obligatoire au titre du code de l'urbanisme (L. 103-2 CU).

En effet, conformément à l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme, la mise en compatibilité de PLU soumises à évaluation environnementale « font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. »

Tandis que l'article L. 103-4 du même code précise que « Les modalités de la concertation permettent, pendant une durée suffisante et selon des moyens adaptés au regard de l'importance et des caractéristiques du projet, au public d'accéder aux informations relatives au projet et aux avis requis par les dispositions législatives ou réglementaires applicables et de formuler des observations et propositions qui sont enregistrées et conservées par l'autorité compétente. »

Compte-tenu de la concomitance de ces procédures de concertation sur un même projet global, les membres de la Commission nationale du débat public ont considéré que les procédures d'information et de participation envisagées devaient s'articuler entre elles afin d'apporter toutes les garanties aux publics concernés. Aussi la Commission nationale du débat public a décidé de répondre favorablement à la sollicitation de la ville de Besançon pour que les garants puissent conseiller en toute indépendance la ville de Besançon et proposer un dispositif visant à veiller à la qualité de l'information, à préconiser des modalités de participation mais également à restituer la démarche. C'est pourquoi **la mission des garants vise la production d'un conseil sur la concertation envisagée par la ville de Besançon (dossier d'information, calendrier, durée, modalités, etc.) dans le cadre de la procédure de mise en compatibilité du PLU.** Elle doit permettre de répondre principalement aux questions suivantes :

- rendre lisible auprès du public l'articulation de ces procédures entre elles et le rôle de la concertation du public sur le projet global (scénarios d'aménagement urbain et mise en compatibilité du PLU pour permettre d'autoriser les projets d'aménagement et de constructions qui en découleront) ;

- édicter des préconisations (dossier d'information, calendrier, durée, modalités, etc.) qui permettent un débat coordonné concernant les deux procédures. »

Le travail des garants

La mission des garants, qui s'est déroulée de décembre 2022 à avril 2023 a consisté en :

- l'analyse du contexte et des enjeux,
- l'analyse des modalités de concertation initialement retenues par la ville de Besançon et proposition de modalités complémentaires,
- la proposition d'un planning de concertation intégrant la concertation préalable réalisée au titre de l'article L.121-17 du code de l'environnement,
- les propositions concernant les documents d'information de la concertation.

Phase 1 de la mission de conseil : analyse du contexte et des enjeux

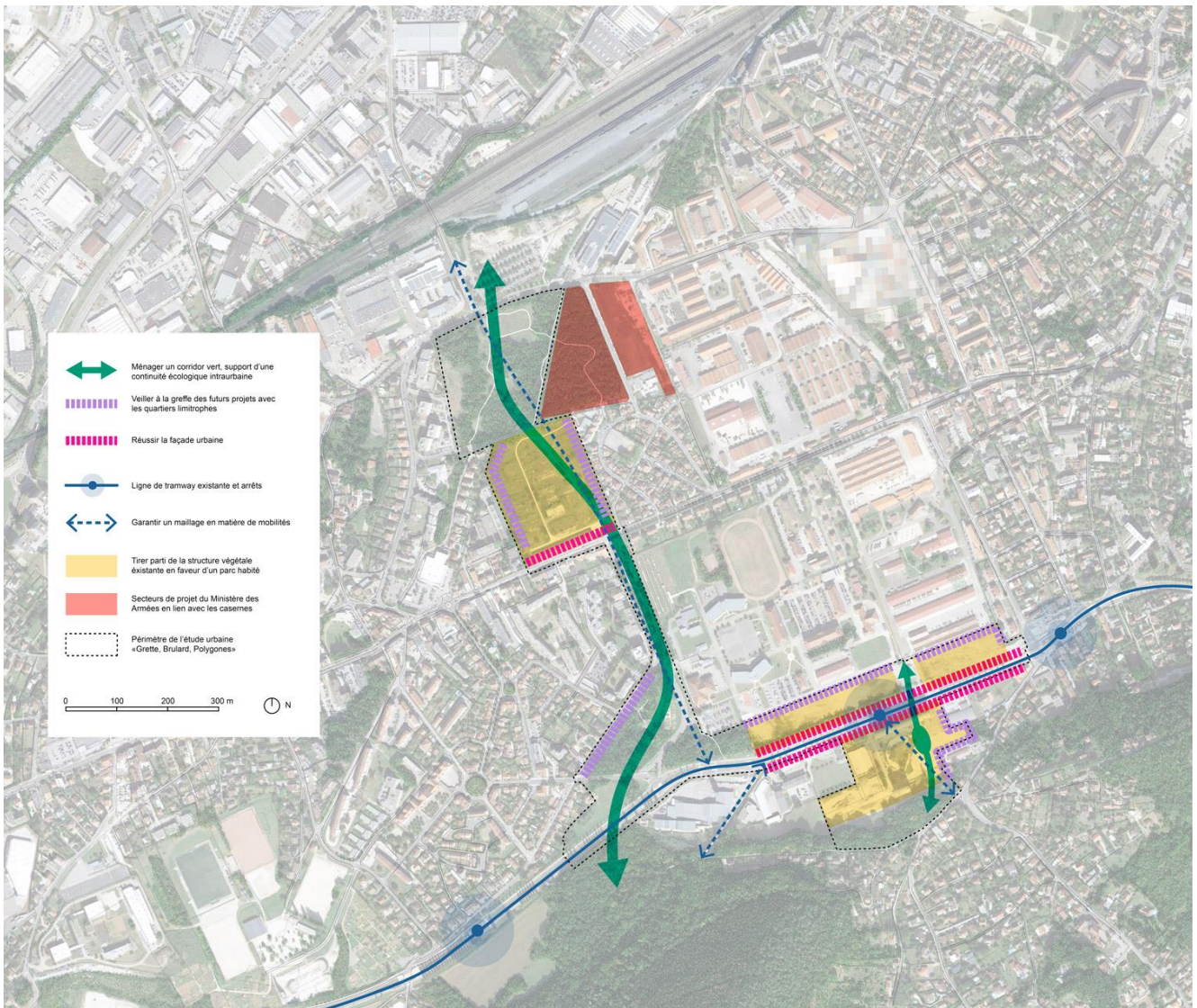
Le porteur de projet a présenté aux garants.e.s son programme lors d'une réunion de travail qui s'est tenue le 04 novembre 2022.

Le compte rendu de cette réunion de travail est joint en annexe du présent rapport.

Les garants font le constat que le processus de concertation est déjà enclenché et demandent des précisions sur l'opportunité et l'objet de la concertation sous l'égide de la CNDP.

Les services de la ville indiquent que le projet urbain répond à l'objectif de réduction de la consommation foncière. Le secteur concerné situé au centre de la ville a, en effet, déjà été urbanisé et constitue actuellement une friche urbaine sans aucune lisibilité paysagère et urbaine. La concertation et démarche participative menée par la ville de Besançon ont porté sur les scénarii. La concertation sous l'égide des garants portera sur l'élaboration d'un plan guide. Il définira la philosophie et les ambitions du projet urbain. Il fixera les grands principes d'organisation spatiale et urbaine du projet et définit notamment le programme de logements, le programme des activités ou services, la programmation des équipements publics (éducation, sport, culture...), des éventuels ouvrages (mobilités, infrastructures, parking, ...) et l'évolution des espaces en transition et des corridors de biodiversité.

Les garants font le constat que les aménagements urbains s'articulent autour d'un corridor vert (en cours de renforcement par des opérations de préverdissement). Il constitue un pré requis dont la préservation est actée par les élus. La concertation portera donc sur des aménagements urbains autour de ce corridor comme présenté sur le plan ci-dessous.



Une visite du site est organisée avec le maître d'ouvrage le 13 décembre 2022. Cette visite du site permet au garants d'appréhender :

- la position stratégique du futur quartier Grette-Brulard-Polygones tant en termes de desserte (transports en commun, liaisons douces, voies routières structurantes à l'échelle de la ville voire de l'agglomération),
- l'existence de boisements et plus généralement d'espaces végétalisés contribuant aux corridors écologiques,
- les efforts de la ville en matière de préverdissage (création de sols à partir de déchets inertes terreux et organiques dits « technosols », plantations végétales).



Vue du site depuis le sud (Butte de Rosemont) et des opérations de préverdissage, photographie prise le 13.12.2022



Les boisements à l'extrémité nord du site qui seront préservés en tant que corridor écologique, photographie prise le 13.12.2022

Phase 2 de la mission de conseil : analyse des modalités de concertation initialement retenues et propositions de modalités complémentaires

Initialement la ville de Besançon a envisagé les modalités de concertation suivantes :

L'information :

- Par voie électronique sur le site internet de la commune de Besançon,
- Par voie d'affichage à la Mairie de Besançon et au siège de GBM et sur les lieux,
- Par publications dans la Presse locale,
- Tout autre moyen complémentaire d'information sollicité par le garant pour assurer la bonne information et participation du public.

La participation par l'écrit :

- Par la mise à disposition d'un registre de concertation électronique sur le site internet de la Ville de Besançon,
- Par la mise à disposition, à la Direction Urbanisme de la Ville de Besançon d'un registre de concertation destiné à recueillir les observations et propositions du public,
- Par courrier au porteur du projet ; les courriers seront annexés au registre de concertation,
- Par courrier postal ou par voie électronique au garant.

Réunion publique :

Pendant cette période de concertation aura lieu une nouvelle réunion publique de présentation du Plan Guide. Les bilans de la concertation seront ensuite établis par le garant dans un délai d'un mois, au terme de la concertation préalable.

Les garants estiment que ces modalités de concertation sont relativement « classiques » et couramment utilisées en matière d'urbanisme.

Les garants émettent les propositions suivantes :

- élargir le champ de la concertation à la totalité de la ville de Besançon mais aussi à Grand Besançon Métropole. En effet, les garants estiment que le projet urbain, compte tenu de son implantation au centre de la ville de Besançon, génère des répercussions en matière de déplacement et de fonctionnement urbain sur l'ensemble de la ville.

Dans le cadre de l'élaboration d'un futur Plan Local d'Urbanisme intercommunal et de la révision du Schéma de Cohérence Territoriale de l'Agglomération Bisontine, la territorialisation du nombre de logements par commune fait souvent l'objet d'importants débats entre les élus. La répartition de ces droits à construire est d'autant plus complexe que de nombreux textes officiels imposent une réduction de la consommation foncière pour tendre à court terme au zéro artificialisation nette. Le projet urbain de la ville de Besançon étant susceptible d'accueillir un grand nombre de logements, l'élargissement de la concertation à l'échelle intercommunale prend tout son sens. Il peut, par exemple, consister en la publication d'informations dans les magazines Besançon Votre Ville et PLUS Grand Besançon,

- faire intervenir des « prescripteurs » ou « ambassadeurs » de la concertation en présentant le projet dans des lieux fréquentés par les habitants du quartier (maison de quartier, marchés, associations sportives...)
- organiser des concertations mobiles (visites du site).

Phase 3 de la mission : proposition d'un planning de concertation

La concertation initialement envisagée par la ville de Besançon était de 2 mois.

Les garants estiment que cette durée est trop courte et proposent de la prolonger.

Les services de la ville rappellent qu'ils sont soumis à un calendrier contraint dans la mesure où l'enquête publique sur le projet urbain est prévue à l'automne 2023 et les premières constructions en 2025. Ce calendrier répond à l'objectif de l'équipe municipale actuellement en place d'édifier les premières constructions avant l'achèvement du mandat en cours.

Phase 4 de la mission : propositions concernant les documents de concertation

Dans la mesure où la procédure de concertation relative à la mise en compatibilité du PLU s'articule avec une concertation préalable au titre de l'article L.121-17 du Code de l'Environnement, les garants ont proposé au maître d'ouvrage de réaliser un document de concertation unique comportant notamment :

- le contexte de l'opération et son opportunité,
- les enjeux majeurs du projet,
- l'intérêt général du projet pour la collectivité,
- les propositions d'évolution du PLU engendrées par le projet urbain.

Synthèse des préconisations et conseils des garants et prise en compte par le maître d'ouvrage

Le tableau ci-dessous présente la synthèse des propositions des garants et la façon dont le maître d'ouvrage en a tenu compte.

	Propositions des garants	Prise en compte par le maître d'ouvrage
Modalités de concertation	Externaliser la concertation sur des lieux de grande fréquentation pour l'élargir à la totalité de la ville	Partiellement. Une animation au marché Place de la Révolution de Besançon a été réalisée le 07 avril 2023 

	Faire intervenir des « prescripteurs » de la concertation	Oui 3 réunions spécifiques avec les associations et personnes ressources ont été tenues sur les thématiques suivantes : mobilité, environnement, usages et prise en compte des handicaps moteurs, visuels ou auditifs. 6 permanences de l'équipe projet ont été organisées à la maison de Quartier Grette-Butte et au comité de Quartier Rosemont-Saint-Ferjeux. Un atelier spécifique a été réalisé avec des étudiants de l'Université de Franche-Comté
	Organiser des concertations mobiles	Oui. 4 ballades sur site ont été organisées.
Durée de la concertation	Allonger la durée de la concertation initialement prévue sur deux mois	Oui La durée de la concertation est passée à 3 mois.
Document de concertation	Dans un document unique présenter : - le contexte de l'opération et de son opportunité, - les enjeux majeurs du projet, - l'intérêt général du projet pour la collectivité, - les propositions d'évolution du PLU engendrées par le projet urbain.	Partiellement Un livret unique de 39 pages a été élaboré et diffusé à 400 exemplaires. Ce livret reprend les propositions des garants mais reste trop technique. L'opportunité du projet et les raisons nécessitant la constructions de 600 logements neufs sont abordés de façon trop sommaire. Il ne comporte aucune hypothèse alternative, ni scénario de modifications possibles à l'issue de la concertation. De fait, les marges potentielles de modification du projet, (nombre de logements à la baisse, densité moindre ou supérieure sur tel ou tel secteur), sans être formellement exclues, n'apparaissent pas forcément clairement auprès des personnes consultées.

Les principaux résultats de cette mission

Au regard des ambitions et du caractère volontaire de la concertation, les chiffres de la participation peuvent et doivent être considérés au total comme décevants. En effet, seulement 130 participations ont été recensées. Ces chiffres s'expliquent probablement :

- Par le caractère non conflictuel du projet. À la différence du projet dit « des Vaites », celui-ci ne suscite à ce stade ni polémique, ni mobilisation particulière. Il s'agit de reconquérir de l'espace pour les habitants et de faire de la ville sur la ville dans un quartier dont l'image n'était pas forcément excellente et le devenir jusque-là incertain. Soit que l'espace ait été antérieurement artificialisé ou tenu éloigné des usages des habitants par une utilisation militaire, soit qu'il rappelle par l'existence de terrains vagues, l'échec des tentatives de rénovation d'un quartier d'habitat social dit «difficile»,

- Par le caractère attractif et consensuel des objectifs de «nature en ville »,

- Par l'excellente desserte du site par les transports en commun et l'existence d'équipements collectifs (maisons de quartier, école). En dehors d'une demande de renforcement du tissu commercial, les demandes ou revendications de la population sont peu nombreuses.

Cependant la faible participation s'explique aussi et probablement par les faiblesses propres au dispositif, sur lesquelles les garants estiment avoir pourtant attiré l'attention du maître d'ouvrage :

- Quant au contenu : insuffisante explicitation des enjeux au niveau de la métropole en matière de répartition des logements, flou sur les sujets à débattre, incertitudes quant aux marges de manœuvre ou d'intervention de la population. Par exemple, le fait que dans cette phase n'ait pas été proposé un ou deux scénarios alternatifs (+ ou - de logements, + ou - de logements sociaux, + ou - de hauteur, répartition différente des logements sur les trois pôles) et que les contraintes économiques et financières de l'aménagement n'aient pas été vraiment portées à la connaissance du public, n'a pas forcément incité à la participation. On peut estimer par ailleurs que l'accent mis sur la dimension environnementale a de fait mobilisé les personnes les plus sensibilisées à cette thématique.

- Quant à la forme et la méthodologie. : celles-ci très classiques et *in fine* assez descendantes ou passives, souvent pratiquées en matière d'urbanisme, ont essentiellement consisté à appeler le public à se rendre sur des lieux ou des espaces prédéfinis et ce à des moments ne correspondant pas forcément aux horaires de sa plus grande disponibilité. La CNDP insiste au contraire beaucoup sur le fait d'aller à la rencontre des publics sur les lieux de forte fréquentation, avec des supports et des outils interactifs plus contemporains (stands réguliers en centres villes, radio trottoirs, vidéos, utilisation de tablettes etc.). Elle suggère également de demander aux acteurs organisés de la société civile de devenir des prescripteurs de concertation, afin de mobiliser leurs publics adhérents ou usagers sur les lieux et aux moments où ils sont habituellement présents. L'implantation d'une résidence autonomie sur le site aurait, par exemple, pu être l'occasion d'un échange un peu nourri avec des usagers potentiels de cet équipement. De même, à propos du corridor écologique, la mobilisation des marcheurs urbains aurait pu être favorisée.

Les garants ne considèrent pas ces faiblesses comme étant de nature à avoir faussé ni la sincérité ni les résultats de la concertation. Ils notent que les présents se sont tous félicités d'avoir été invités à participer, qu'ils ont souvent rendu hommage à la qualité des explications fournies à l'oral, notamment pendant les visites de terrain. Ils estiment cependant qu'elles ont privé le maître d'ouvrage d'informations et de points de vue qui lui auraient été utiles pour apprécier l'état de l'opinion publique bisontine, non seulement sur ce projet mais aussi sur sa stratégie urbaine en général.

C'est pourquoi les garants recommandent une utilisation optimisée des ressources et compétences des outils communaux de la participation.

La ville de Besançon est la première de la région Bourgogne Franche-Comté à se soumettre volontairement à une forme de concertation qui n'était pas obligatoire. Il lui appartient d'en tirer pour son propre usage et le cas échéant d'autres collectivités les enseignements pour la suite.

C'est au titre de la mission de conseil de la Commission Nationale du Débat Public, (et en respectant le fonctionnement souverain de la collectivité) que les garants désignés formulent les observations ci-dessous.

Ils ne sont aucunement en situation d'apprécier quantitativement les ressources humaines ou les moyens mis à disposition de la participation, qui leur semblent toutefois tout à fait alignés sur ceux des collectivités de strate équivalente, voire de niveau plus élevé.


En revanche, ils ont relevé dans le cours même de la concertation deux points structurels qui appellent probablement une optimisation dans la façon d'agir en matière de participation.

Le premier point porte sur la répartition des tâches au sein de la collectivité. Le service qui a de fait animé la concertation (le service urbanisme) était le service porteur du projet, ce qui peut constituer un handicap, d'abord quant à sa charge de travail. De plus, n'étant pas spécialiste des outils techniques de concertation, il ne maîtrise pas forcément toutes les méthodologies de concertation.

S'il apparaît pertinent que le contenu (définition, suivi, évaluation des résultats) soit porté par le service en charge du secteur, le pilotage méthodologique (définition et mise en œuvre des outils, vérification de la didactique des supports, création d'espaces à la rencontre des publics, animation des temps de rencontres, rédaction des comptes rendus) pourrait être utilement conduit par le service en charge de la participation. Celui-ci bénéficie de l'expérience nécessaire pour recueillir les arguments exprimés, les synthétiser sans les réduire, les traiter mieux en les valorisant. Il est détenteur d'une mémoire des concertations antérieures et d'une vision territoriale des débats et controverses en cours. Sa connaissance des parties prenantes lui offre une capacité plus importante de mobilisation des publics éloignés.

Le second point porte sur la répartition des tâches entre élus et services dans un processus participatif. La charge de travail des élus des collectivités est très importante. L'introduction de normes élevées de participation des élus augmenterait très probablement le temps que ces derniers consacrent déjà aux échanges avec les habitants. Cependant les fonctionnaires et techniciens - si compétents et à l'écoute soient-ils - sont souvent mis en difficulté par les interpellations des habitants auxquels ils sont confrontés : ils ne disposent pas de la connaissance des marges d'évolution des décisions politiques possibles et restent souvent muets face à ces interpellations.

Les temps de présence des élus dans le cours même de la concertation, ne peuvent donc être systématiques mais doivent être pensés à l'occasion de quelques rendez-vous repérés et moments d'échanges directs avec le public, même en petits groupes.



Jacques ARCHIMBAUD



Éric KELLER

