

Déplacements et politique de la ville : articuler les cultures professionnelles

Certu

centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9, rue Juliette Récamier
69456 Lyon Cedex 06
téléphone: 04 72 74 58 00
télécopie: 04 72 74 59 00
www.certu.fr

Avis aux lecteurs

La collection Rapports d'étude du Certu se compose de publications proposant des informations inédites, analysant et explorant de nouveaux champs d'investigation. Cependant l'évolution des idées est susceptible de remettre en cause le contenu de ces rapports.

Le Certu publie aussi les collections :

Dossiers: Ouvrages faisant le point sur un sujet précis assez limité, correspondant soit à une technique nouvelle, soit à un problème nouveau non traité dans la littérature courante. Le sujet de l'ouvrage s'adresse plutôt aux professionnels confirmés. Le Certu s'engage sur le contenu mais la nouveauté ou la difficulté des sujets concernés implique un certain droit à l'erreur.

Références: Cette collection comporte les guides techniques, les ouvrages méthodologiques et les autres ouvrages qui, sur un champ donné assez vaste, présentent de manière pédagogique ce que le professionnel courant doit savoir. Le Certu s'engage sur le contenu.

Débats: Publications recueillant des contributions d'experts d'origines diverses, autour d'un thème spécifique. Les contributions présentées n'engagent que leurs auteurs.

Catalogue des publications disponible sur <http://www.certu.fr>



Les récentes lois portant sur l'urbanisme ont mis à jour la nécessité de renforcer les liens entre urbanisme et déplacements, de conjuguer les cultures techniques et de les décloisonner au sein des services de l'État, des collectivités locales et des agences d'urbanisme et de développement.

Pour répondre à ce besoin, un programme portant sur l'Interface entre l'Urbanisme et les Déplacements (IUD) a été commandé au Certu dès 2001 par plusieurs directions d'Administration centrale appartenant au ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, au ministère de l'Écologie et du développement durable et au ministère Délégué à la ville et à la rénovation urbaine.

Pour ses orientations, comme dans sa production, ce programme est ouvert aux élus et aux organisations professionnelles publiques et privées des secteurs concernés. Il fait l'objet d'une valorisation collégiale dans les trois domaines de la planification, de l'aménagement et de la politique de la ville.

Son objectif principal est de produire des documents méthodologiques et pédagogiques pour les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État, et de contribuer à une évolution des pratiques dans les services.

Thèmes abordés:

- Suites des lois récentes sur la thématique des déplacements dans le champ de la planification et de la contractualisation territoriale - **IUD 1**
- Politiques de stationnement - **IUD 2**
- Intégration des pôles d'échanges du transport en commun dans l'espace urbain - **IUD 3**
- Impact des mesures PDU sur la vie économique et les commerces - **IUD 4**
- Politique de la ville et déplacements - **IUD 6**
- Aménagement urbain et sécurité des déplacements - **IUD 7**
- Mobilité locale et territoires urbains : observation et suivi - **IUD 8**
- Effet de serre, politiques de déplacements et organisation urbaine - **IUD 10**

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : DTT / DGUHC / DIV Commande conjointe "Interface urbanisme – déplacements" (thème n°6 : "Politique de la ville et déplacements")			
Titre : DÉPLACEMENTS ET POLITIQUE DE LA VILLE : ARTICULER LES CULTURES PROFESSIONNELLES			
Sous-titre :		Date d'achèvement : juin 2003	Langue : Français
Organisme auteur : SCET Renouvellement urbain (F-X. Roussel)		Coordonnateurs : Jean-Paul BIRCHEN / URB Nicolas CROSSONNEAU / MOB	Relecteurs : DTT / DGUHC / DIV
Résumé : <p>L'ouvrage présente quelques uns des points de rencontre ou de friction, entre le monde des déplacements et celui de la politique de la ville. A partir de l'analyse d'entretiens réalisés sur les GPV et les PDU de six agglomérations, il propose des pistes de réflexion pour lever ces difficultés.</p> <p>Après la présentation des contextes et des principaux enjeux des grands projets de ville et des plans de déplacement urbains, l'auteur décrit et analyse les six démarches locales.</p> <p>Les différents projets locaux sont confrontés à des obstacles récurrents. La question des échelles territoriales et temporelles pertinentes est toujours présente ; de même, la prise en compte des enjeux sociaux fait écho à l'attention portée aux valeurs urbaines.</p> <p>Lors du déroulement de ces projets, différents niveaux d'intervention sont interpellés. Les acteurs politique et stratégique, les directions de projets, le monde technique et opérationnel, tous sont confrontés à des enjeux distincts et développent des pratiques spécifiques qui sont analysées. Le quatrième chapitre détaille et éclaire les stratégies à l'œuvre dans les projets.</p> <p>Enfin l'étude montre que les pratiques partenariales se généralisent et propose des pistes d'amélioration pour favoriser les synergies entre les deux univers professionnels.</p>			
Mots clés : Politique de la ville – déplacements - partenariat – culture professionnelle -		Diffusion : Rapport d'étude + téléchargement Internet	
Nombre de pages : 113		Confidentialité : non	Bibliographie : non

SOMMAIRE

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	9
Le contexte de la commande	9
La commande	10
1 PROBLÉMATIQUE : ENJEUX ET LOGIQUES	13
1.1 Regards sur la (les) politique(s) de la ville	14
1.2 Regards sur la (les) politique(s) des déplacements	16
1.3 Regards sur le contexte institutionnel	18
2 SIX VILLES POUR COMPRENDRE	21
2.1 La Métropole lilloise	21
2.2 La métropole lyonnaise	31
2.3 L'agglomération de Montpellier	39
2.4 Le Valenciennois	45
2.5 Les Mureaux – Val-de-Seine	53
2.6 Epinay sur seine - Villetaneuse	59
3 QUELQUES DIMENSIONS A PRENDRE EN COMPTE	65
3.1 Les échelles	65
3.2 Les enjeux économiques, les « marchés » et les enjeux sociaux	67
4 ENJEUX ET PRATIQUES AUX DIFFERENTS NIVEAUX	71
4.1 Le niveau politique et stratégique	71
4.2 Le niveau de direction de projets et d'assistance à maîtrise d'ouvrage	80
4.3 Niveau technique et opérationnel	84

5	ENSEIGNEMENTS DE LA DEMARCHE	89
5.1	Les évolutions en cours sur le terrain des enjeux et des orientations des « politiques » de déplacements et de la ville	89
5.2	Des rapports renouvelés entre acteurs, de nouvelles postures	91
5.3	De nouvelles pratiques	93
	ANNEXE	98

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

Le contexte de la commande

- **La présente démarche s'inscrit dans le cadre d'un programme d'actions sur l'interface urbanisme – déplacements, initié conjointement** par cinq directions d'administration centrale du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (DGUIHC, DTT, DR, DSCR, DAEI), le Ministère de l'Écologie et du Développement durable (Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale) et Ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine (Délégation interministérielle à la ville), associés à la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale et à la Direction des Entreprises Commerciales, Artisanales et des Services du Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

La préparation et la mise en œuvre de la loi SRU ayant mis à jour la nécessité de renforcer les liens entre urbanisme et déplacements et de développer une culture commune entre les deux univers, les directions d'administration centrale citées ci-dessus ont fait au CERTU une commande conjointe, destinée à mettre à disposition des services déconcentrés et des collectivités locales des produits permettant notamment de mieux lier urbanisme et déplacements dans l'élaboration et la réalisation des contrats territoriaux, des contrats de ville et plus généralement des projets en milieu urbain. Cette commande est déclinée en 9 thèmes, parmi lesquels le thème 6, « politique de la ville et déplacements » constitue le contexte de la présente démarche.

Constatant un déficit d'intégration des problématiques de déplacements dans les démarches politique de la ville, l'existence de lacunes importantes en matière d'identification des besoins des populations et des quartiers, le thème « politique de la ville et déplacements » a pour objectif spécifique la production d'orientations méthodologiques permettant de sensibiliser aux enjeux « déplacements » les acteurs de la politique de la ville aux différents niveaux : décisionnel (élus, préfets), technique (directeurs de projets, techniciens) et opérationnel (exploitants).

Pour cela, le CERTU a mis en place un groupe de travail réunissant des acteurs venant de différents horizons et a lancé trois études destinées à alimenter la réflexion : connaissance des besoins et des usages, services à la mobilité, articulation des cultures professionnelles de la politique de la ville et de la politique des déplacements, ce dernier thème étant l'objet du présent rapport.

- Les questionnements sur ce thème de l'articulation des cultures professionnelles de la politique de la ville et de la politique de déplacements sont nombreux et prêtent à débat :

- Faut-il parler d'acculturation, de culture commune, de culture partagée, d'articulation des cultures, de mise en relation des cultures ?

Pour approcher ces questionnements, le parti-pris a été d'engager une investigation sur différents sites qui cherche à analyser et à comprendre comment se pratique plus ou moins cette articulation, qu'est ce qui freine, qu'est ce qui pousse, quels enseignements peut-on tirer pour aller vers de bonnes pratiques ?

La commande

- **Les objectifs de cette démarche d'investigation sur l'articulation des cultures professionnelles des déplacements et des politiques de la ville sont surtout d'essayer de comprendre les mécanismes et les logiques qui se mettent en œuvre, à partir d'un certain nombre d'exemples locaux, pour jouer l'interface entre les problématiques de déplacements, les problématiques "politique de la ville", les problématiques "renouvellement urbain". Comment et pourquoi les différents acteurs, dans leurs comportements et dans leurs pratiques, répondent plus ou moins à cette nécessité de l'interface, de la cohérence, de la transversalité, de la synergie qui se fait de plus en plus sentir. Quels enseignements peut-on tirer des pratiques et expériences locales ?**
- **Pour répondre à ces objectifs, la démarche proposée s'efforcera de prendre en compte, à partir des cas locaux analysés et en arrière plan, quelques axes de « discernement » tels :**

La question des échelles :

- échelles spatiales : est-ce que les échelles ont la même signification entre la proximité, le quartier, la ville, l'agglomération, voire les échelles de bassin,
- les échelles temporelles : quelle est l'urgence, quels sont les objectifs de mutation à moyen terme, quelles sont les transformations à long terme ?
- les échelles de gestion : quelle est l'échelle de gestion d'un projet, d'une opération et les problèmes de mise en œuvre ?

La question plus économique :

- Quelle est l'économie du renouvellement urbain par rapport à l'économie des transports, du réseau, des infrastructures, ou l'économie de la transformation socio-urbaine ?
 - Quelles sont les logiques de l'offre, quelles sont les logiques de la demande ou comment évoluent ces logiques de marché par rapport aux différentes thématiques ?
-
- **D'autre part, la démarche aura recours à un deuxième type d'approche relevant plus du second degré, consistant :**
 - à essayer de repérer quelles sont les préoccupations ou non préoccupations de globalité, de transversalité, de mise en relation, de convergence, par rapport à ce qu'on peut appeler la culture, ou aux différentes cultures : culture institutionnelle, culture administrative, culture professionnelle et, aussi, culture personnelle.

- à identifier ce qui peut découler du cadre imparti ou des recommandations imparties dans les démarches et les procédures, auxquelles les différents acteurs sont amenés à participer.
 - à relever ce qui peut résulter des pratiques locales.
- **Enfin un troisième mode d'approche, dominant dans la démarche, consistera à la prise en compte des trois « niveaux » de décision et d'action :**
 - le niveau politique ou politico-institutionnel, qui identifie les enjeux, les priorités et les choix des politiques publiques,
 - le niveau des directions de projet, de l'assistance à maîtrise d'ouvrage est relativement nouveau dans les pratiques. Il pilote les projets, les opérations et les actions proposés par la sphère politico-institutionnelle,
 - et enfin le niveau technique et opérationnel, qui met en œuvre, réalise et connaît aussi une série de préoccupations, de contraintes ou de pratiques.
 - **Pour cette démarche six sites ont été retenus :**
 - deux grandes métropoles : la métropole lyonnaise et la métropole lilloise,
 - deux agglomérations moyennes : celle de Montpellier et celle de Valenciennes
 - deux communes de la Région parisienne : Epinay S/ Seine et Les Mureaux. Pour essayer d'avoir à la fois, en terme de taille, d'organisation, de pratique, des cycles quelque peu différents.

La méthode d'investigation est essentiellement une méthode d'écoute, d'entretiens avec les différents partenaires, les élus, les techniciens, ceux qui mettent en œuvre du côté de l'administration, du côté des collectivités locales, du côté des bureaux d'étude, qui ont eu en charge les PDU, les GPV...

1 PROBLÉMATIQUE : ENJEUX ET LOGIQUES

Le contexte législatif, au regard des préoccupations sur les politiques de déplacements et sur les politiques de la ville, a sensiblement évolué. Les lois récentes (**Voynet**, **Chevènement** et **Solidarité et Renouvellement Urbain**) qui complètent les lois **LOTI** (1982) et **LAURE** (1996) en ce qui concerne les déplacements, constituent des étapes importantes de la décentralisation.

La loi Voynet, met en avant le **projet de territoire** et la contractualisation comme moyen de sa mise en œuvre avec l'objectif d'articuler les dimensions sociales, économiques et environnementales. **La loi Chevènement** donne la possibilité aux institutions intercommunales de renforcer leurs compétences et leurs ressources afin de mettre en place une stratégie de développement intégrée en termes économiques, sociaux et urbains. **La loi SRU** propose de dépasser les logiques sectorielles par l'élaboration de documents de planification, les SCOT et les PLU, formalisant la cohérence, l'intégration et l'articulation des différents champs de l'aménagement avec une visée de cohésion territoriale et sociale. Ainsi traite-t-elle notamment de la politique de la ville en matière d'habitat, de revitalisation économique, des modalités de coopération entre autorités organisatrices de transports, des objectifs assignés au **PDU** en revitalisant le droit au transport inscrit dans la LOTI, de la mobilité résidentielle et de la mobilité quotidienne.

Ces trois textes nous invitent donc à **penser l'évolution** des quartiers, des villes, des agglomérations ou des pays **selon un projet**, envisagé comme une démarche et comme un processus, intégrateur de thématiques sectorielles, avec une clé de méthode qui est celle du *penser global pour agir localement*.

Dès lors, l'articulation entre les échelles, les politiques sectorielles, les institutions (communautés, Etat, autorités organisatrices,...) et leurs outils (PLH, PDU, contrats, GPV, ...) est essentielle et doit s'opérer à l'occasion de la mise en œuvre de ce « projet ». Dès lors, la territorialisation de l'action publique est un point de passage essentiel : elle suppose **cohérence, décloisonnement et complémentarité** entre les actions des différents décideurs.

Pour bien comprendre ces lois récentes, il est indispensable de prendre un peu de recul et de les situer par un triple regard synthétique sur :

- la politique de la ville,
- la politique de déplacements,
- la décentralisation.

1.1 Regards sur la (les) politique(s) de la ville

- *Dans cette approche et par rapport à nos thèmes de préoccupation, il est utile de procéder à un bref parcours historique qui situe ce qu'on appelle communément la (ou les) politique(s) de la ville et ses développements.*

- *Ce parcours peut commencer au milieu des années 70.* Une prise de conscience s'opère alors des limites, des inconvénients et des dysfonctionnements d'une politique très forte de logement, d'urbanisme et d'aménagement. Durant les vingt à trente années précédentes, appelées « les trente glorieuses » (*trente années de croissance soutenue et continue*),

Un système de production puissant et efficace s'est mis en place pour répondre aux énormes besoins de logement et d'urbanisation. Il était marqué par une vulgate de l'époque et de notre pays qu'on peut illustrer par quelques adjectifs : idéologique, fonctionnelle, administrée, centralisée, technicisée, systématisée ; les logiques administratives et les logiques d'ingénieur étaient dominantes.

L'expansion urbaine sous forme de grands ensembles HLM (ZUP) et la rénovation, parfois brutale des centres villes dégradés ou insalubres se développent alors dans toutes les villes de France,. Les résultats sont assez considérables et la crise du logement, de l'habitat est, en bonne partie, surmontée.

- *Au cours des années 70, notamment à partir de 73/74, marquées par un retournement de la situation économique dû notamment à la crise pétrolière, toute une série d'évolutions fait apparaître des dysfonctionnements, des effets non attendus ou pervers.* Sans rentrer dans le détail, on peut rapidement évoquer des centres-villes qui se vident (*sauf l'hypercentre parfois marqué de quelques tours de prestige*), des quartiers péri-centraux qui se délitent et puis des quartiers récents, notamment les grands ensembles de logements sociaux, qui se dégradent vite, et se dévalorisent en terme d'image (*il suffit d'évoquer quelques termes de l'époque : cages à lapins, sarcelite....*).

Les diverses causes de ces évolutions sont identifiées : un certain nombre de défaillances techniques dans les constructions, des formes urbaines pauvres et/ou monolithiques qui « écrasent » par leur masse, leur uniformité, un système qui favorise la construction neuve et pénalise l'entretien et l'amélioration de l'existant, une évolution de la demande qui s'enrichit et qui cherche un habitat individuel (*d'autant que sa mobilité s'accroît*), entraînant la fuite d'une partie des classes moyennes et la recomposition de la population de ces ensembles avec des mixités qui ne se vivent pas toujours très bien.

Devant ces évolutions qui auront quelques traductions « dures » au début des années 80 (émeutes estivales dans certains grands ensembles), les pouvoirs publics ont réagi, ont infléchi leurs actions, ont transformé pour partie le « système » : réforme du financement du logement permettant plus de qualité, aidant l'amélioration et la réhabilitation du parc existant, devant favoriser la diversification de l'offre de loge-

ments, fortes aides à l'accèsion à la propriété, évolution des modes de faire de l'urbanisme et de l'aménagement (ZAC, etc...) et aussi mise en place de démarches, de procédures « spécifiques » visant à aider à l'amélioration de quartiers en difficulté, atteints par les dysfonctionnements urbains et sociaux.

Les démarches alors mises en place ont, dans un premier temps, visé à améliorer et/ou à réhabiliter le parc de logements en essayant aussi de faire de l'accompagnement social, de traiter les situations sociales les plus difficiles, ceci dans des périmètres délimités. Ce sont les OPAH (*Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat*) pour les quartiers d'habitat ancien souvent en centre-ville ou dans les quartiers péri-centraux, les démarches HVS (*Habitat et Vie Sociale*) puis DSQ (*Développement Social des Quartiers*) pour les quartiers d'ensembles HLM (*fin des années 70, début des années 80*). Cette période s'est surtout caractérisée par la réhabilitation des logements HLM (*financements PALULOS*), par des requalifications d'espaces et par de l'accompagnement social. Les actions sont très périmétrées et ne concernent guère la relation et le fonctionnement avec le reste du territoire. A la fin des années 80, le traitement des quartiers difficiles doit s'inscrire à une échelle plus vaste et doit plus traiter les problèmes sociaux et/ou de société. « La politique de la ville » succède aux démarches DSU (*Développement Social et Urbain*), ce qui se traduit par les « contrats de ville » et le développement des démarches de contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales. Une vision plus large des problèmes de ces quartiers est prônée avec l'amélioration de leur insertion « dans la ville » et dans son développement. Cependant la pratique dominante va plutôt vers la compilation d'actions dans le champ du social, même si les actions sur l'urbain et sur l'habitat ne disparaissent pas (*ce qu'illustre le fait que la politique de la ville relève alors du Ministère des Affaires Sociales*). Dans les années 90 cependant une nouvelle préoccupation apparaît à propos de ces territoires : la dimension économique, la dimension de l'emploi (*pacte de relance, Zone Franche Urbaine*).

Dans le même temps, sur le terrain et en particulier sur la métropole lilloise, se développe une réflexion sous le vocable « ville renouvelée ». A propos de différents types de territoires dévalorisés, connaissant durablement beaucoup de difficultés, quartiers anciens d'habitat, quartiers anciens mixtes (*habitat-industrie*), friches urbaines, quartiers récents d'ensembles HLM, s'affirme l'argumentaire suivant : la situation s'aggrave entre ces quartiers et le reste de la ville, de l'agglomération malgré le développement des démarches et des aides publiques sur ces territoires depuis la fin des années 70. Mais les efforts de traitement et d'amélioration de ces territoires ne font pas disparaître tous les facteurs de dévalorisation, de ségrégation, de marquage ; il faut changer d'échelle, renouveler, conduire une véritable « entreprise de transformation économique, sociale et urbaine » de ces territoires. Il faut que les pouvoirs publics soient capables d'investir plus massivement pour rattraper les retards, pour redonner des points d'accroche, pour rétablir un processus de création de valeur qui attirera ensuite les investisseurs. Pour faire image, toutes les politiques de « géographie prioritaire » sur ces territoires conduisent à faire passer l'effort public de 1 à 1,2 ou 1,3, il faut que cet effort passe à 2 au moins pendant quelque temps.

Cette réflexion et la recherche de mise en oeuvre qui s'amorce alors sur la métropole lilloise rencontrent des échos sur d'autres sites et auprès des acteurs locaux. Cela se traduit notamment dans les réflexions et propositions de la Commission « Sueur » sur la politique de la ville, dans le protocole entre l'Etat et la CDC sur le renouvellement urbain puis dans la politique du Ministère de la ville. Ce dernier lancera les Grands Projets de Ville (GPV) de renouvellement urbain et les ORU (*Opérations de Renouvellement Urbain*) dont les caractéristiques sont d'être plus ambitieux

dans le traitement de l'habitat (*démolitions, restructurations*), dans le réaménagement urbain et le traitement des espaces publics, dans l'insertion ou la réinsertion de ces territoires dans le fonctionnement de l'ensemble de l'agglomération, tout en s'efforçant aussi bien sûr de traiter les difficultés sociales et les dérives de société.

1.2 Regards sur la (les) politique(s) des déplacements

Reprendre comme point de départ le début des années 70, est, ici aussi utile, pour bien comprendre l'évolution des politiques de déplacements. La fin des années 60 est marquée par une urbanisation très forte, par une extension urbaine continue, par une spécialisation des espaces qui s'exprime dans les déclinaisons du terme « zone » (Zone d'urbanisation prioritaire, consacrée à l'habitat, zone industrielle, zone d'activité, zone commerciale, etc...), par la délocalisation rapide de nombreuses activités et donc de nombreux emplois en périphérie des villes et par un développement de l'automobile, outil précieux de mobilité.

Cette évolution engendre bien évidemment des besoins de déplacements croissants. Les exigences de desserte de toutes ces nouvelles zones, les nécessités de déplacements engendrés (*domicile travail bien sûr mais aussi achats, loisirs, etc...*) entraînent un développement du trafic automobile qui se traduit vite par des « encombrements ». Toutes ces raisons, auxquelles il faut ajouter la mise en oeuvre progressive d'un maillage autoroutier, se conjuguent pour apporter comme réponses à ces besoins le développement de nouvelles infrastructures ou des infrastructures recalibrées : on voit fleurir rocadés, pénétrantes, voies de contournement, échangeurs, etc... . Les transports en commun tentent de suivre et s'étendent : les tramways ont disparu, le matériel était ancien voire obsolète, le réseau occupait la voirie, se mêlant à un trafic automobile croissant et gênant la fluidité du trafic ; l'autobus plus souple s'est généralisé.

- **Dans les années 70, la voirie est la réponse dominante.** Le nombre des services en charge de la voirie des collectivités locales augmente, notamment celles qui s'organisent en intercommunalité (*communautés urbaines, districts urbains*). On assiste, globalement, à une forme de course poursuite entre le développement de la voirie et le développement du trafic automobile, la voirie d'une certaine manière entraînant le trafic.

Parallèlement, comme évoqué à propos des politiques de la ville, beaucoup de questionnements émergent alors sur le développement des villes : dysfonctionnements et effets pervers de la ville fonctionnaliste, de la ville « zonée », nécessité de reconquérir la ville existante, engorgements des centre-ville. En outre, les « crises » économiques (1973, 1979), en partie liées aux difficultés d'approvisionnement en pétrole, interrogent tous les acteurs sur les dépenses d'énergie qu'entraînent le développement du trafic automobile.

- **Tous ces questionnements conduisent à une évolution des esprits** : certes la ville d'aujourd'hui et la ville de demain est et sera la ville des réseaux mais ne doit-elle pas être aussi, en même temps, la ville-tissu, la ville plus dense, conviviale, etc.. ? Derrière ces questionnements, les praticiens de la ville cherchent les moyens de rationaliser et de diversifier les déplacements, d'être plus économe en « voirie », plus soucieux des dépenses d'énergie.

Parallèlement, la décentralisation progresse dans les esprits et dans les lois. Ceci aboutit, en 1982, avec la LOTI (*Loi d'organisation des transports intérieurs*) à une inflexion très forte des politiques de déplacements qui doivent se tourner résolument vers le développement des transports en commun et qui doivent relever bien plus des collectivités locales : mise en place des A.O.T. (*Autorité Organisatrice des Transports*) à une échelle au moins d'agglomération, mise en place du versement transport, aides financières importantes de l'État pour l'investissement dans les transports en commun, nécessité de définir des P.D.U. (*Plan de Déplacements Urbains*).

- **Depuis les extensions urbaines se poursuivent plus lentement et les rythmes de construction entre le cœur de ville et/ou d'agglomération et les différentes couronnes ont tendance, surtout récemment, à être très proches. Les transports en commun, même si les gestations des P.D.U. ont pu être très longues, se sont développés et transformés très sensiblement.** La mise en oeuvre de réseaux de métro à Lyon, Marseille, Lille, Toulouse, Rennes en est une manifestation. Le renouveau du tramway, amorcé sur Nantes et Grenoble, Saint-Etienne aussi (*mais il n'avait jamais disparu*) à la fin des années 80 a fait des émules dans les années 90 (*Strasbourg, Montpellier, Orléans, Lyon, etc...*). Ce mouvement s'amplifie actuellement (*Bordeaux, Nice, Nancy, Caen, Clermont-Ferrand, etc...*). En outre, les sites propres se sont multipliés. Les politiques de déplacements sont alors surtout orientées sur les transports en commun, sachant que des grandes infrastructures de voirie se poursuivent. Les transports en commun en site propre desservent d'abord les centres-villes et les grands pôles de trafic et d'emploi et ensuite une bonne partie des grands quartiers d'habitat social.

- **Dans les années récentes, les débats et les orientations sur les déplacements s'élargissent et se diversifient.** Les préoccupations environnementales s'affirment, les préoccupations urbaines s'amplifient et se renouvellent, les préoccupations sociales s'accroissent. La LAURE (Loi sur l'Air et l'Utilisation Rationnelle de l'Energie) en est une manifestation : la lutte contre la pollution de l'air, due au trafic automobile, est affirmée comme une grande priorité ce qui suppose de vouloir réduire les trafics automobile et de favoriser des transferts modaux. La procédure des P.D.U a été relancée.

Il est généralement admis que les politiques récentes de déplacements ont permis le développement des TCSP, des boulevards urbains (*au lieu des autoroutes en ville*), des parcs relais, des pôles d'échanges et des espaces publics liés, des tarifications sociales mais le plus souvent les restrictions à l'usage de la voiture sont limitées et les politiques de stationnement qui permettent le transfert modal ont été très timides. D'autre part, si ces politiques et leurs outils (*PDU*) ont pu entraîner des débats sur la structuration de l'agglomération et/ou du bassin de vie, elles n'ont pas ou peu conduit à de vrais débats sur l'étalement urbain, sur le bon mariage de la ville réseaux et de la ville tissu, de la ville de proximité.

1.3 Regards sur le contexte institutionnel

En prenant le même recul d'une bonne vingtaine d'années, ce qui domine le contexte institutionnel et politique, c'est la décentralisation à la fois dans son aspect juridique et réglementaire mais sans doute plus encore dans son aspect culturel et dans son aspect pratique.

Il n'est pas faux de dire qu'on se situe dans un mouvement de fond où par étapes on se rapproche de nos grands voisins européens, où on s'éloigne de l'État centralisé, dominateur, vertical, très administré pour se rapprocher d'une logique de subsidiarité, d'une nouvelle donne entre l'État et les différentes collectivités territoriales. C'est un mouvement qui peut être considéré comme lent et hésitant mais l'héritage est lourd.

Au regard des problèmes qui nous préoccupent, il est évident que les lois de décentralisation de 1982-1983 ont marqué une première étape, une étape complexe, ambiguë compte tenu de la répartition des compétences et de notre organisation politico-administrative notamment en milieu urbain : en effet, la décentralisation des compétences s'est faite à l'échelle de la commune, elle s'est faite partiellement, il suffit d'évoquer la décentralisation de l'urbanisme mais pas celle du logement.

Or, la plupart des problèmes de ville, des problèmes urbains, des grands enjeux de développement, de mutations, de déplacement se posent à l'échelle des agglomérations voire des bassins de vie. Mais cette « échelle » n'avait pas et n'a toujours pas de représentation politique directe et était plus ou moins (*plutôt moins à l'époque*) organisée en intercommunalité (*communautés urbaines pour quelques cas et districts urbains le plus souvent, voire SIVOM*). Cette décentralisation est souvent, de ce fait, considérée comme une demi-décentralisation.

Depuis, la loi sur "l'administration territoriale de la République" de 1992 et l'ensemble des lois « Voynet », « Chevènement », « Solidarité et renouvellement urbain » ont accru les pouvoirs et les moyens des intercommunalités, ont incité notamment au développement des « communautés d'agglomérations » mais la véritable décentralisation qui reposerait sur l'élection au suffrage universel de ces « communautés » n'est pas encore mise en oeuvre même si on a pu l'espérer un moment pour 2007, espoir qui ne semble pas se confirmer.

- *Ce qu'il faut noter et retenir, c'est que progressivement, l'échelle d'agglomération constitue l'échelle de référence.* Bien des démarches, bien des procédures, bien des contractualisations se réfèrent à cette échelle-là ; progressivement de plus en plus de compétences s'y exercent notamment dans tous les champs qui concernent le fonctionnement de la ville. Cependant, il faut bien avoir en tête que cette situation entraîne une grande complexité, des enchevêtrements, des degrés d'intercommunalité assez différents d'une agglomération à une autre, des décalages de temporalité d'un champ de compétence à un autre.

Ce qu'il faut aussi souligner, c'est que des mutations assez importantes à la fois culturelles et pratiques se mettent en oeuvre. Les collectivités territoriales s'étoffent, se structurent, se dotent de compétences, se donnent des capacités

d'analyses, de décisions, de suivis, de négociations pour les démarches partenariales. L'État se déconcentre, oeuvre plus en termes de partenariat, d'association de services qu'en termes de tutelle ou de « grand administrateur ». C'est toute une dynamique qui s'exerce en ce sens, même si elle n'est pas achevée et même si les résistances, les archaïsmes, les corporatismes, les héritages pèsent encore lourds : verticalité, cloisonnement, appropriation de « l'intérêt général », manque d'adaptabilité, etc..... sont encore trop fréquents et peuvent avoir quelques tendances à se reproduire dans les structures et les services des collectivités locales.

2 SIX VILLES POUR COMPRENDRE

2.1 La Métropole lilloise

2.1.1 Présentation rapide du contexte et des spécificités

- ***Physionomie et évolution.***

La métropole lilloise est une agglomération ou plus exactement une vaste conurbation de 1,2 million d'habitants (*1,6 million si on prend en compte la partie belge*) qui s'inscrit dans un vaste bassin densément peuplé (*près de 3 millions d'habitants dans un rayon de 40 kilomètres sur le territoire national*). C'est une agglomération complexe dans son organisation urbaine : une ville centre – Lille - qui représente moins de 20 % de la population, deux villes jointives, à caractère industriel de près de 100.000 habitants chacune (*Roubaix et Tourcoing*) à une douzaine de kilomètres, une ville nouvelle importante, Villeneuve d'Ascq, de 65.000 habitants, une pléiade de villes de toutes tailles (*la communauté urbaine comprend 87 communes*). C'est une agglomération dont il est dit qu'elle est la plus américaine de France, dans la mesure où elle est très étendue (*nous sommes dans le plat pays*) et où l'habitat individuel, ancien comme récent, est fort développé.

La métropole lilloise a été très marquée par son passé industriel. Elle s'est développée très rapidement au XIX^{ème} siècle sous l'impulsion de l'industrie textile. Depuis cette activité dominante a connu des hauts et des bas mais, surtout, elle a connu un retrait considérable, notamment en terme d'emplois dans la période 1960-1990 (*-200.000 emplois*). Cette métropole a pu cependant, par la diversification de ses activités (*notamment grande distribution et VPC*) et par la tertiarisation (*mais elle était très en retard*) compenser ses pertes d'emplois. Néanmoins, ces difficultés ont eu pour conséquence un taux de chômage élevé, constamment supérieur de 4/5 points au taux moyen, un taux de Rmistes, le plus élevé des grandes agglomérations françaises et des contrastes sociaux très marqués. D'autre part, l'histoire urbaine et industrielle a fortement et durablement marqué l'urbanisme et l'habitat (*il suffit d'évoquer les fameuses courées*).

- ***Organisation et positionnement***

La métropole lilloise, très émietée sur le plan communal, est organisée en communauté urbaine depuis 1966 (*avec les premières communautés urbaines obligatoires*). Les grandes priorités de la communauté urbaine ont concerné, du fait des retards d'équipement, d'abord « les tuyaux et les réseaux » et notamment à partir de la fin des années 80, la question des transports en commun avec la mise en service du métro léger (VAL) en 1983. Pour tout ce qui concerne les champs de l'urbanisme, de l'habitat, de la politique de la ville, les communes en conservent la maîtrise et la communauté urbaine se présente plus en termes de « guichet ». A la fin des années 1980 et au début des années 1990, des évolutions substantielles se produiront, se traduisant, schématiquement, par le développement de logiques de projets.

2.1.2 Les grands enjeux, les grandes orientations

▪ *Sur le développement et l'aménagement*

Il faut bien avoir en tête que ce qui a préoccupé pendant longtemps les acteurs publics a concerné à la fois les difficiles mutations des activités économiques dominantes et le retard fort important en terme d'équipements (*eau, assainissement, voirie*) mais aussi équipements scolaires, de santé, etc. Dans le même temps, le développement et l'aménagement urbain s'effectuaient très largement par extension urbaine, soit très organisée et volontaire comme avec les ZUP puis avec le développement de la ville nouvelle, soit de manière plus diffuse mais très forte, sous forme de lotissements de plus en plus « périphériques ». Pendant ce temps, les villes-centres puis certaines de leurs communes proches se dévalorisaient, voire périlclitaient.

Depuis une quinzaine d'années, le développement et l'aménagement ont été réorientés. Schématiquement, les orientations se sont efforcées et s'efforcent de créer des pôles d'excellence (*Euralille, Eurasanté, Haute Borne, etc...*) à finalité dominante économique, de reconquérir les centres villes et de positionner la métropole comme carrefour à différentes échelles (*bassin de vie, échelle plus régionale, échelle nationale et internationale grâce au TGV, au lien trans-manche, aux réseaux et croisements autoroutiers*).

▪ *Sur la politique de la ville et le renouvellement urbain.*

Sur la politique de la ville et le renouvellement urbain, la métropole lilloise est depuis longtemps très concernée, compte tenu du nombre et de la variété de ses quartiers en difficulté durable. La métropole lilloise et ses communes principales et notamment Roubaix ont été de toutes les démarches mises en œuvre sur ce type de territoires : RHI, OPAH, HVS, DSQ, DSU, GPU, Contrat de ville, etc.... , avec un effort particulier et bien connu sur Roubaix d'accompagnement social, de concertation, de proximité avec le monde associatif.

Au début des années 90, grande période de réflexion et de relance de démarches de planification (*SDAU, PLH, Contrat d'agglomération*), les constats de l'aggravation des contrastes sociaux, malgré les efforts publics faits, conduit à reposer la question de fond du devenir de ces territoires du pourquoi, pour qui et du comment. La réflexion conduit sous le terme « ville renouvelée » à réexaminer objectifs, méthodes, moyens (*cette réflexion inspirera, pour partie, le développement national de la thématique « renouvellement urbain »*). La ville renouvelée, en tant que vision, orientations de moyen et long terme, principes d'action, deviendra une des deux grandes priorités des élus et du schéma directeur et fera l'objet d'un « document fondateur », forme de cadre de références. Sans que la ville renouvelée se traduise par une ou des démarches particulières, la politique, les projets, les démarches et les procédures, les mises en œuvre connaîtront des inflexions parfois très sensibles.

- ***Les déplacements***

On rappellera que la communauté urbaine de Lille a une compétence de droit sur les transports publics tandis que d'autres compétences relevant de la gestion des déplacements telles la circulation et le stationnement restent communales. L'autorité organisatrice des transports urbains, Lille-Métropole, a confié l'exploitation à un syndicat mixte qui associe la Communauté Urbaine et le Département.

Historiquement, il est important de dire que la Communauté Urbaine a porté dès les années 70, la réflexion et l'action sur les transports collectifs avec le VAL, ceci se traduisant par la mise en service d'une première ligne en 1983, Lille-Villeneuve d'Ascq, puis d'une seconde ligne au tracé plus politique. Par ailleurs, l'Etat et les autres maîtres d'ouvrage se sont engagés à mettre en œuvre progressivement des périphériques et des voiries rapides urbaines autour de Lille et en liaison avec les autoroutes A1, A22, A 25. Dans les années 1990, on se situe dans le prolongement de ces actions notamment avec la rénovation du tramway (*Lille-Roubaix-Tourcoing*) et l'extension de la ligne 2 entre Lille-Mons-Roubaix et Tourcoing, ligne desservant beaucoup de territoires à vocation sociale et en difficulté.

2.1.3 Les démarches conduites, modes d'élaboration et contenu.

- ***Le plan de déplacements urbains.***

Avant la loi sur l'air (*LAURE*), rendant obligatoire le PDU, la communauté urbaine n'a jamais réalisé de PDU. Il est vrai que jusqu'au début des années 1990, la communauté urbaine ne pratiquait guère de planification.

Le PDU de la métropole lilloise a pu s'appuyer sur un vice-président et une commission communautaires spécifiquement dédiés au PDU. En outre, une mission « déplacements » a été créée, reflétant un souci d'introduire plus de transversalité alors même que la gestion de la communauté urbaine – et sa culture – était très sectorielle.

Cette mission, dotée d'un personnel spécifique, comprend plusieurs pôles se référant à des champs modaux (*transports, voirie, cyclistes, piétons*) et une unité en charge de l'articulation urbanisme/transports.

Le PDU a été lancé au printemps 1997 et a été adopté par le Conseil Communautaire de Lille en juin 2000.

Un comité technique rassemblant les élus de la commission PDU, les services techniques communautaires, l'Agence d'urbanisme, l'Etat, la Région, le Département, la CCI, la SNCF, Transpole, etc... a été constitué et a fonctionné sous forme d'une dizaine de groupes de travail : dossier de voirie d'agglomération, transports collectifs, chemin de fer, coûts des déplacements, parcs relais, bruit, enquêtes ménages, enquêtes d'opinion, qualité des espaces publics.

Leurs apports à la démarche PDU ont favorisé l'élaboration d'un pré-diagnostic au tout début de la démarche utilisant une série de travaux antérieurs et différentes contributions des partenaires (Enjeux de l'Etat sur le PDU, contribution de la CCI, documents résultant de la concertation publique avec les associations). Ils s'appuient également sur des investigations spécifiques sur la mobilité des habitants (*CETE*), sur l'opinion de la population, sur les conditions de déplacements dans la métropole lilloise (*enquête SOFRES*), sur les déplacements pratiqués (*enquête ménages classique*), sur les transports en commun, sur les parcs relais, sur le trafic automobile, sur la marche à pied et le vélo et sur les coûts de déplacement.

Le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, le schéma de développement et d'urbanisme commercial et le Plan de Protection de l'Atmosphère sont les documents de références du PDU.

Ses objectifs sont rassemblés sous trois grands thèmes :

- Réduire la nuisance des transports (pollution de l'air, bruit des transports et accidents de la circulation) avec des objectifs précis pour la réduction des accidents.
- Améliorer le cadre de vie et la qualité des espaces publics (objectif plus transversal)
- Maîtriser l'évolution des pratiques de déplacements (doubler pour 2015 l'usage des transports collectifs et du vélo et donc modérer l'usage de la voiture)

Les projets du PDU se déclinent en six grands axes qui se décomposent en 28 « actions » pour lesquelles sont énoncés à chaque fois des principes directeurs et les projets à réaliser à court et moyen terme. Au regard de ce contenu, des estimations financières globales par axes sont présentées.

Par rapport aux préoccupations de la politique de la ville, une seule « action » est identifiée en 5.2 intitulée, "un service public de transport qui soit un élément déterminant de la cohésion sociale". Ses orientations sont peu déclinées concrètement.

A ce contenu du PDU, il faut ajouter des chartes qui ont valeur de recommandation à destination des communes : charte piétons-vélos, charte Bus, charte modération de vitesse, charte micro-PDU (*pour décliner et adapter localement les orientations du PDU ; dans ce cadre l'agence d'urbanisme a eu en charge le thème de la ville renouvelée qui concerne une zone de requalification urbaine s'étendant sur plusieurs communes*).

Le plan de mobilité pour les entreprises et les établissements scolaires et l'observatoire de la mobilité enrichissent également le PDU.

Les associations ont été présentes à travers des forums, des questionnaires, des séances thématiques et de présentation. L'ouverture à la participation est nette mais la procédure n'a permis qu'un débat restreint.

Les éléments de progrès de la démarche :

Création d'une mission spécifique, portée politiquement, donnant un esprit de mission permettant de dépasser les sectorisations au moins interne dans le champ de la mobilité et de donner une dynamique au travail d'élaboration et de finalisation.

Apports de contenu conséquent permettant une progression sensible de connaissance.

Travail collectif important (*10 groupes de travail*) associant les principaux acteurs institutionnels.

Consultation du milieu associatif.

Élargissement significatif de l'approche des problèmes.

Formalisation claire d'un certain nombre d'objectifs précis, de principes directeurs, de projets à court et moyen terme.

Documents de qualité, de l'information et de la communication.

Les limites de la démarche

La démarche « colle » assez bien aux méthodologies recommandées (*ouvrages du CERTU*) : cette pratique n'a-t-elle pas effacé le local, les particularités et les spécificités du local ?

Peu d'apports nouveaux, d'expertises, de regards extérieurs.

Contradiction entre les objectifs de rééquilibrage modal du PDU et ceux du Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA) et du schéma directeur (*mais la dernière version du schéma directeur tiendrait mieux compte du PDU*)

Globalement la transversalité et l'intersectorialité sont restées assez limitées à ceux qui ont en charge la mobilité, même dans le cadre communautaire, à plus forte raison dans des cadres plus larges.

Guère de mise en relation de la question de la mobilité et des déplacements avec les politiques de la ville, de la ville renouvelée, des territoires en difficulté.

Les projets d'infrastructures routières ne sont pas abordés. Le DVA est une procédure spécifique de l'Etat peu intégrée qui présente des décalages des temps

Consultation de la population mais pas véritable concertation.

▪ ***Politique de la ville***

Ce qui relève de la politique de la ville, et donc les politiques, projets et actions se donnant comme objectifs d'améliorer la situation de territoires dégradés et des populations pauvres et/ou en difficulté, est complexe. Il faut évoquer le contrat d'agglomération du début des années 90, transformé en contrats de ville, le GPU de Roubaix-Tourcoing, la ville renouvelée, le pacte de relance, le contrat de ville intégrant le GPV de la métropole lilloise ayant pour champ cinq communes et notamment Lille, Roubaix et Tourcoing.

Le contrat d'agglomération a constitué un travail très important de concertation entre acteurs, une tentative forte de transversalité (*entre l'urbain, l'économique, le social, l'environnement, les déplacements*), une recherche de politiques communautaires articulant les politiques communales et ceci au regard des nombreux territoires inscrits dans toutes les politiques de la ville. L'investissement conséquent de la communauté urbaine, de l'état local, de l'agence de développement et d'urbanisme (*équipe dédiée*) aboutit à une centaine de projets et d'actions qui n'ont pu être vraiment hiérarchisés, mis en cohérence, structurés et rendus opérationnels. Un super-contrat de ville en quelque sorte qui ne bénéficie pas d'une clarification des compétences entre communauté et communes.

Ces problèmes, et surtout le volte-face de l'Etat national qui optera pour la nouvelle génération des contrats de ville « communaux », laisseront les besogneux acteurs de l'intercommunalité et de la transversalité en état de choc.

De plus, surgie « d'en haut » en 1992, la procédure Grand Projet Urbain (GPU), s'est d'abord fixée sur le quartier de la Bourgogne à Tourcoing. Les élus, non consultés, s'insurgent et demandent une redéfinition du périmètre correspondant mieux aux quartiers les plus en difficulté, ce qui demandera deux ans. En outre, le GPU s'engluie dans le désaccord collectivités locales/Etat sur l'Établissement public qui en a la charge et reste donc inopérant.

Parallèlement et sans référence à une démarche ou procédure, mais en écho aux débats sur le schéma directeur et sur le PLH, une réflexion émerge sous le vocable de « ville renouvelée » (1992) pour revoir profondément les politiques publiques qui s'exercent vis à vis des territoires fortement marqués et dévalorisés, vis à vis des populations démunies ou difficiles.

C'est une réflexion locale, partant d'une situation et d'une évolution locale, d'analyses approfondies, d'un brain-storming non officiel. Cette notion de ville renouvelée et les principes qui la sous-tendent (*notamment stratégie, globalité, transversalité, articulation, etc.*) seront repris par des élus et des techniciens si bien que la ville renouvelée deviendra une des deux grandes priorités du schéma directeur (1994), aura une inscription institutionnelle à la communauté urbaine en 1995/1996 (*commission et vice-président ville renouvelée, direction ville renouvelée, habitat, foncier*), à la ville de Roubaix (*direction ville renouvelée à vocation transversale*), dans l'opérationnel (*SEM Ville renouvelée*), s'approfondira au travers d'un document fondateur (1996) qui en précisera les principes, la stratégie d'ensemble, les principales orientations, les types de projets, les modalités de mise en œuvre et se poursuivra au travers du fonctionnement, en 1997/1998 de groupes de travail thématiques associant différents

partenaires et d'une formation spécifique de cadres des villes les plus concernées (Lille, Roubaix, Tourcoing, Wattrelos).

Ces avancées seront cependant freinées : la communauté urbaine dans son fonctionnement politique et technique hésitera à se transformer plus fortement, la « revisitation » des compétences communauté urbaine/commune tardera et la nécessité de passer par les fourches caudines des démarches et procédures d'Etat ne permettra pas d'aller jusqu'au bout de la logique. Cependant les idées et la culture afférente passeront en partie : au plan national au travers de la commission dite « Sueur » sur la politique de la ville et des engagements de la CDC et de l'Etat sur le renouvellement urbain puis sur les GPV, localement dans une autre manière de traiter les territoires relevant de la politique de la ville.

Parallèlement, le pacte de relance de 1996, qui institue notamment une zone franche urbaine (ZFU), donne une dimension économique à la politique de la ville. Le périmètre donne lieu à d'âpres négociations et le maire de Roubaix parvient à inscrire le centre ville de Roubaix (*ce qui heurte les fonctionnaires lointains*), centre ville pourtant passablement dégradé et en déclin commercial radical.

Parallèlement, le GPU démarre véritablement. Les problèmes institutionnels latents ont été réglés par la disparition de l'établissement public et par la création d'un GIP (1997). La problématique est alors la suivante : il existe un cadre conceptuel et stratégique, la "ville renouvelée" et des projets ou actions bloqués depuis quelque temps, en attente et des moyens (*GPU, Europe/ Urban*) à dépenser avant 2000.

La logique aurait voulu qu'on établisse un véritable projet d'ensemble de ville renouvelée, avec des déclinaisons territoriales et thématiques. On se passe de cette étape et on s'efforce de mettre en oeuvre rapidement projets et actions dans l'esprit de la ville renouvelée mais sans toute la cohérence souhaitable. Bien des projets d'importance se mettent en oeuvre, en particulier sur Roubaix mais aussi sur Tourcoing : reconquête commerciale du centre-ville et du quartier de l'Epeule, espaces publics, parc public, restructuration de la Bourgogne, requalification de bâtiments industriels pour différents usages, notamment économique, lancement de la réhabilitation requalifiante de quartiers anciens dégradés, etc... Pour une bonne partie, ces projets se sont articulés sur la mise en service de la ligne de métro (VAL) n° 2 de Lille à Tourcoing.

La création des GPV a conduit à une certaine réorganisation de la maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine dont le but est de s'appuyer sur un projet de territoire de référence qui se déclinerait notamment dans des politiques contractuelles emboîtées, contrat d'agglomération, contrat de ville, GPV. Les temporalités différentes des démarches n'ont pas permis un fonctionnement logique (*décalage du contrat d'agglomération*). On trouvera en annexe les éléments d'organisation de cette ingénierie.

En terme de contenu, le GPV s'appuie sur un projet commun associant les dimensions économiques, sociales et urbaines. Le projet s'organise autour de trois pôles, social, renouvellement urbain, économique, déclinés en « unités opérationnelles de projet » (*cf. annexe*). Le recoupement GPV/PDU se manifeste notamment dans le pôle renouvellement urbain avec deux « UOP » : les pôles d'échanges et les opérations de voirie, places, carrefours et dans le pôle social : prévention-sécurité dans les transports.

Les avancées

En arrière-plan, il faut bien prendre en considération, toute la réflexion et le travail important qui s'est fait sur le thème de la ville renouvelée et ceci hors des démarches et procédures officielles et normées. Au regard des préoccupations sur la ville en difficulté et sur le souci d'une politique stratégique, cohérente et transversale, cette réflexion et les apports liés ont sûrement contribué fortement à une évolution « culturelle » importante, à une mobilisation nettement renouvelée des acteurs publics et privés.

Les difficultés de mise en œuvre au début des années 90 ont conduit, à partir de 1995, notamment au travers du développement de la SEM « Ville renouvelée » et dans le cadre du GIP (1997) de donner une dynamique forte de mise en œuvre opérationnelle.

Des innovations ont été entreprises et portées telles la démarche de réhabilitation requalifiante sur les quartiers anciens dégradés (parc privé), sur un effort conjoint public/privé pour reconstruire une forte présence commerciale sur le centre ville de Roubaix, puis sur le centre ville de Tourcoing en cohérence forte avec la réalisation du métro, la constitution de pôles d'échanges et le réaménagement des espaces publics.

Les limites

La mise en œuvre d'un véritable projet de territoire n'a pu véritablement se réaliser, même si des ingrédients nombreux existent. La prudence des élus, la complexité des démarches et procédures par ailleurs changeantes et mal articulées dans leurs temporalités, le souci d'obtenir des résultats rapides et significatifs, les pesanteurs des organisations ont conduit à en reporter la formalisation.

Si les échanges entre la sphère « déplacements » et la sphère « urbain/social » existent, ils sont restés relativement limités. Certes des opérations locales sont en cohérence et coordonnées mais il n'y a guère d'analyses prospectives et de mise en relation.

▪ **Des éléments de progrès très substantiels ont marqué la politique de la ville et les déplacements ces dix dernières années sur la métropole lilloise.**

- La vision plus « politique et stratégique » des enjeux et des grandes orientations notamment dans le champ de la politique de la ville au sens large du terme.

- L'amélioration des connaissances et du travail sur les connaissances : diagnostics, observatoires (*habitat, évolutions sociales et urbaines, ...*) et ceci dans les différents champs du fonctionnement de la ville.

- Le développement, sous différentes formes, de l'assistance ciblée à maîtrise d'ouvrage (*mission dédiée PDU, GIP/GPU puis GPV*) pour favoriser la formalisation des projets, la mobilisation partenariale, le passage des orientations et des objectifs à la mise en œuvre opérationnelle.

- Le renforcement de la qualification des opérateurs (*Transpole, SEM d'aménagement,..*) notamment dans les relations entre partenaires, entre acteurs, à différents niveaux.

▪ **Politiques de déplacements et politiques de la ville se sont poursuivies cependant de manière assez indépendantes même si elles n'ont pas été tout à fait étanches. Quelques pistes explicatives peuvent être avancées :**

- Les temporalités et les échelles spatiales des politiques, projets, opérations sont assez différentes et n'ont pas fait l'objet de véritables interfaces, de véritables confrontations, même si chacun dans son domaine a travaillé sur la question des échelles.

- La phase projet d'ensemble, projet d'agglomération, au-delà d'un schéma directeur sans fin et en-deçà des projets opérationnels, a fait sinon globalement défaut, du moins n'a pu être suffisamment menée.

- La direction de projets (*GIP/GPU/GPV*) s'est concentrée avec une forte pression de son conseil d'administration sur la mise en œuvre opérationnelle des projets, sur leur réalisation, sur la mobilisation et l'utilisation des moyens financiers, d'ailleurs avec une efficacité certaine.

- Les cultures techniques des services ne préparaient pas les spécialistes de la politique de la ville et ceux des déplacements à travailler ensemble.

2.2 La métropole lyonnaise

2.2.1 Présentation rapide du contexte et de ses spécificités

- ***Physionomie et évolution.***

La métropole lyonnaise est une agglomération de 1,2 million d'habitants qui s'étend progressivement au delà des limites de la Communauté Urbaine (*le Grand Lyon*). On évoque depuis quelques temps déjà la notion de Région lyonnaise correspondant à un « bassin de vie » (*bassin d'emploi, bassin d'habitat*). Cette métropole s'inscrit dans une région (*Rhône-Alpes*) dont le cœur associe deux autres agglomérations importantes, Saint-Etienne et Grenoble, et un certain nombre de villes moyennes. Nous sommes donc au cœur d'un territoire fortement urbanisé et par ailleurs dans une situation de carrefour bien desservi (*autoroutes, TGV, aéroport*).

La communauté urbaine regroupe 55 communes. La ville centre rassemble plus du tiers de la population (*450.000 habitants*). Lyon est une ville plutôt dense qui conduit un renouvellement important de son tissu urbain depuis longtemps (*la Part-Dieu, Gerland, etc...*). L'agglomération est constituée de deux couronnes assez contrastées : à l'ouest, sur les reliefs, des communes à forte dominante résidentielle, avec une part importante d'habitat individuel et une population classes moyennes, classes aisées, à l'est, pour l'essentiel, dans la plaine, une alternance de zones d'activités et de communes dominées par des opérations d'urbanisme des années 1960 à 1980 (*Rillieux, Vaulx-en-Velin, Bron, Vénissieux*). Leurs grands ensembles, notamment depuis le début des années 1980, connaissent des difficultés persistantes (*dévalorisation, marquage, dérives sociales, etc..*).

La métropole lyonnaise est à la fois industrielle, aux activités diversifiées qui mutent et se renouvellent et tertiaire, grande capitale régionale. Cette métropole se situe durablement dans une région économiquement dynamique. Elle profite de sa position de carrefour et se donne, non sans un certain succès, un caractère et des fonctions internationales.

- ***Organisation et positionnement.***

La métropole lyonnaise fait partie du groupe des communautés urbaines obligatoires de 1966. Elle est dotée de larges compétences dans le champ des déplacements, de l'urbanisme, de l'habitat, des politiques de la ville où depuis plus de vingt ans elle mène, en collaboration avec les communes concernées, une politique très active et très engagée.

La communauté urbaine a une organisation très développée et structurée, à la fois thématiquement et spatialement. Il faut noter aussi la présence d'une forte agence d'urbanisme qui joue un rôle important, notamment dans les études amont et dans les fonctions d'observation.

2.2.2 Les grands enjeux, les grandes orientations

▪ *Sur le développement et l'aménagement*

La région lyonnaise connaît un développement soutenu. Certes, les mutations et reconversions des activités industrielles sont importantes et s'effectuent non sans « à coups ». Dans une dynamique favorable, la métropole lyonnaise a pu appuyer son essor sur des fonctions de services se développant, se qualifiant, se diversifiant régulièrement.

La métropole lyonnaise a connu des stades de développement assez classiques : au-delà du cœur Lyon-Villeurbanne et de l'axe industriel de la vallée du Rhône vers le Sud, forte extension urbaine contrastée, vers l'Ouest avec une dominante résidentielle d'habitat privé locatif ou en accession, à l'Est avec une dominante habitat social, collectif, en HLM ou en copropriétés.

En outre, le développement s'est aussi appuyé « hors les murs » sur une ville nouvelle (*l'Isle d'Abeau*) et des zones d'activité (*Plaine de l'Ain*). Ce qui mérite d'être souligné, c'est le redéploiement réalisé sur la ville de Lyon, dont le territoire est étendu. De vastes quartiers, plutôt à dominante d'activités, sont reconvertis, à l'échelle de 25 ans en associant différentes fonctions : pôles d'échanges, grands équipements, équipements commerciaux, habitat, bureaux, etc... (*quartier de la Part Dieu, quartier de Gerland, Vaise, etc...*)

▪ *Sur la politique de la ville et le renouvellement urbain*

Les grands ensembles de Lyon et de l'Est ont mobilisé rapidement à la fin des années 70 les pouvoirs publics. Au début des années 1980, quelques violences estivales ont mis sous les projecteurs les dysfonctionnements de ces quartiers. La communauté urbaine s'est fortement investie au côté des communes et a cherché le plus possible à animer et à nourrir une politique de « développement social et urbain » fortement structurée, accompagnant et amplifiant les politiques nationales successives.

La métropole lyonnaise au travers des services de la communauté urbaine, en liaison avec les communes, s'est efforcée d'apporter constamment une ingénierie à la fois globale et localisée sur les différents sites en ayant recours à des chefs de projet. Beaucoup de sites ont fait l'objet d'interventions et d'actions et sont suivis régulièrement par des observatoires. Les sites les plus importants se retrouvent dans la démarche GPV : Vaulx-en-Velin, (un des treize GPU qui a innové en axant son action sur du renouvellement urbain pour constituer un véritable centre-ville), Vénissieux, La Duchère sur Lyon et Rillieux-la-Pape.

▪ *Sur les déplacements*

La communauté urbaine de Lyon s'est impliquée depuis longtemps sur les questions de déplacements. Leur croissance, l'augmentation du trafic automobile, la présence de deux fleuves et le fait d'être situé sur un grand axe nord-sud très fréquenté ont entraîné des problèmes (*célèbres : le bouchon de Fourvière*) d'engorgement et de saturation et des difficultés chroniques de circulation.

D'importants investissements ont été réalisés en matière de périphériques et de rocadés allant jusqu'à la mise en oeuvre d'un périphérique à péage.

Des efforts très substantiels ont été accomplis dans les transports en commun. Lyon a renforcé son important réseau de bus et trolleybus par quatre lignes de métro lourd et plus récemment par deux lignes de tramway.

2.2.3 Les démarches conduites : mode d'élaboration et contenu

▪ ***Le plan de déplacements urbains***

La décision d'élaborer un plan de déplacements urbains a été prise en septembre 1995, avant la loi sur l'air. Le SYTRAL, autorité organisatrice des transports en commun sur le territoire communautaire, a été chargé de conduire cette démarche. Le PDU a été voté par le comité syndical du SYTRAL en octobre 1997.

Il a été conduit avec la participation étroite du Grand Lyon, de l'Etat et de la Région. Il s'est appuyé sur des groupes de travail auxquels ont participé les acteurs politiques, économiques et sociaux et a fait l'objet d'une concertation sur les scénarios proposés auprès des habitants.

La motivation des acteurs résulte d'éléments de diagnostic issus de l'enquête ménage de 1995 et des comparaisons avec l'enquête de 1986. Le diagnostic démontrait l'augmentation continue des flux automobiles, la perte d'attractivité des transports collectifs, les difficultés grandissantes à assurer une bonne accessibilité à tous les quartiers.

Les analyses ont déterminé les principales causes de ces évolutions : étalement urbain, évolution des comportements vers la voiture, centres-villes très ouverts aux voitures, choix de stationnement peu dissuasifs, transports en commun de surface pas assez attractifs, transport ferroviaire non concurrentiel avec la voiture, conditions peu favorables au développement du vélo et de la marche à pied, intermodalité insuffisante, besoins des quartiers défavorisés pas toujours satisfaits, trafics de transit perturbants, déplacements de proximité et déplacements de nuit mal satisfaits.

Des objectifs précis ont été fixés (*cf. en annexe*) pour la réduction des nuisances, le renforcement de l'accessibilité, l'équité et la sécurité, la répartition des parts de marché.

Les actions à mettre en oeuvre concernent l'offre en transports en commun avec un réseau de « lignes fortes », une offre adaptée pour les quartiers sensibles, l'amélioration du transport ferroviaire, le développement des modes doux (*charte vélo, charte piétons*), la maîtrise des flux automobiles (*stationnement, circulation, contournement des centres, écarter le trafic de grand transit, etc...*).

Tout un programme de démarches et d'études est déterminé ainsi que des projections financières.

Le PDU fait l'objet d'une mise en oeuvre active dans le champ des investissements prioritaires pour les transports en commun (*axes forts du PDU*). Une programmation « plan de mandat » à l'horizon 2007 a été entérinée en janvier 2002.

D'autre part, en 2003, il sera procédé à la révision du PDU. Un projet d'organisation est en cours qui indique les préoccupations majeures qui devraient être traitées :

- Groupe 1 : Transports en commun, modes doux

3 ateliers : Réseaux TC (*Réseaux de surface et transports péri-urbains*), modes doux, bruit et pollution de l'air.

- Groupe 2 : Place de la voiture

3 ateliers : Stationnement et marchandises, Voirie et espaces publics, sécurité des déplacements.

- Groupe 3 : Finances

3 ateliers : Compte déplacement, financement des projets de tarification, équité/solidarité, PDE/accessibilité pôles économiques.

Ce projet d'organisation illustre assez bien le souci de plus en plus prégnant de la transversalité, de la cohérence, de l'articulation.

Les plans de déplacements de secteurs

La vocation des Plans de Déplacements de Secteurs, documents d'orientation, est, conformément au PDU, de traduire ses objectifs à l'échelle des « grands secteurs géographiques », d'indiquer les projets à mettre en oeuvre, tous modes confondus pour l'application du PDU, de définir la classification des voiries, la structuration du réseau de transports en commun et la politique de stationnement. Ceci suppose de prendre en compte pour chacun des six secteurs l'ensemble des modes de déplacements et de décliner les objectifs définis sur le territoire du bassin de vie.

La réalisation des PDS a pris appui sur un travail méthodologique de hiérarchisation, sur une mobilisation technique des partenaires, sur une concertation avec les communes, sur un dialogue avec les principaux acteurs économiques et sociaux.

Les PDS ont pris en compte les politiques d'agglomération thématiques (*Plan Technopole, requalification des zones industrielles, développement social urbain...*) et les démarches et outils de planification (*Plan d'occupation des sols, Schéma régional des transports, Dossier de voiries d'Agglomération...*). Les PDS sont soumis pour avis aux partenaires de la politique de déplacements (*avril 2001*).

L'ensemble des documents produits pour les PDS, auquel il faut ajouter l'atlas des politiques d'agglomération, constitue un apport méthodologique substantiel, des outils

de travail de référence pour la mise en oeuvre du PDU, des supports de transversalité et de cohérence.

Étude de la desserte des secteurs et quartiers en difficulté.

Sous l'égide du SYTRAL et de la Communauté Urbaine, une étude (confiée à Transétude et à la Société Lyonnaise de Transports en Commun) a été conduite en 2000. Elle vise à mettre en évidence les besoins de mobilité non satisfaits par les TC, à examiner les différentes composantes de l'offre dans un certain nombre de quartiers dits sensibles de l'est lyonnais et à proposer une stratégie de construction de l'offre intégrant les enjeux de desserte, de tarification, d'insécurité et de communication.

La démarche étudie notamment le degré d'adéquation de la desserte aux différents besoins de déplacements (*emploi, scolaire, achat, loisirs*), fait ressortir les dysfonctionnements et suggère un certain nombre de pistes de réponses. Elle étudie également le degré d'adéquation de la gamme tarifaire des T.C.L. au profil socio-économique de ces quartiers, les circuits de distribution, les problèmes d'insécurité, les questions d'information et de communication, en suggérant à chaque fois des pistes de réflexions et de propositions.

Avancées.

Une richesse incontestable de connaissances, d'analyses, de réflexions, de méthodes régulièrement nourrie.

Une certaine clarté des objectifs.

Travail collectif important associant partenaires et acteurs institutionnels

Forte consultation des élus, notamment à l'échelle des communes

Information - consultation des habitants.

Recherche de prise en compte des autres politiques d'agglomération.

Une volonté d'aborder et de traiter la desserte des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Limites

Le PDU, élaboré en 1996/1997, n'est pas très innovant, il se moule au modèle du moment.

Si l'accent est mis fortement sur les transports en commun et si on en ressent les concrétisations, la volonté nettement affirmée de réduire l'usage de la voiture se traduit assez peu en projets et actions d'une certaine ampleur.

On ressent les mêmes limites sur certains objectifs comme la réduction de la pollution de l'air.

Les interfaces avec les projets de grandes infrastructures routières et les relations avec le périurbain apparaissent assez modestes.

▪ ***Politique de la ville et Grands Projets Urbains.***

Comme cela a déjà été souligné, les politiques de la ville dans la métropole lyonnaise, sont fortement polarisées sur les grands ensembles de logements en collectif social des années 1960 à 1985. Elles sont depuis 25 ans une préoccupation permanente et récurrente des communes concernées, de la communauté urbaine et de l'Etat. Les différents quartiers à dominante sociale ont fait l'objet de « traitements » visant à améliorer le bâti et le confort des logements, à revaloriser les espaces publics et à prévenir les dysfonctionnements et les dérives. Il existe une « culture » du développement social importante, alimentée par de nombreux travaux d'observation, d'études, de recherches, d'analyses.

La mobilisation forte sur le sujet des acteurs publics, les moyens techniques et humains affectés et le souci de concertation (*variable selon les sites*) conduisent parfois à une organisation assez complexe et à une difficulté à raisonner en mode projet. Le chevauchement d'un certain nombre de démarches participe notamment à cette complexité.

Vaulx-en-Velin, du fait à la fois de l'importance des quartiers « sociaux », de l'intensité de certaines difficultés et des tensions afférentes et de l'engagement de son maire, s'est toujours située plutôt à la pointe des politiques menées en la matière.

Cette commune illustre bien le cheminement de la réflexion. Tout d'abord, des actions visent la réhabilitation des logements et des immeubles, puis l'accompagnement et le traitement social se diversifient de plus en plus. Les efforts sur les équipements publics s'accroissent.

A partir des années 1990, le GPU favorise un fort réinvestissement pour créer un vrai centre, pour le renouveler, pour y associer des équipements d'agglomération. Plus récemment, le GPV permet le mûrissement vers un projet ambitieux de renouvellement urbain, apte à renverser l'image négative, à réduire le marquage, à

offrir des conditions pour un réinvestissement privé à terme tout en gardant une vocation résidentielle sociale importante.

Au-delà de toutes les actions de type « contrats de ville » qui sont à poursuivre et à rendre plus efficace, l'accent est mis sur la nécessité d'engager des projets urbains appelés « nouvelle génération » qui mise sur un renouvellement plus important, sur une véritable restructuration urbaine. Dans cette perspective, il faut noter un point commun : une des conditions de réussite repose sur l'amélioration de l'accessibilité et de la desserte des territoires « de projet urbain » ; la demande est très forte pour des lignes de transport en site propre et à haute qualité de services et pour un ajustement des services de mobilité aux besoins.

D'autre part, la mise en oeuvre des GPV montre l'importance, la complexité et donc le temps nécessaire à la formulation, au partage, à la programmation des projets urbains « nouvelle génération ». Le souci de cohérence et d'articulation entre les échéances de renouvellement et la mise en service des nouveaux axes forts, le réaménagement de tous les espaces publics à proximité et aux alentours est très prégnant.

Les avancées

On se situe dans une continuité de mobilisation sur les territoires de la politique de la ville, notamment sur les territoires prioritaires.

Sur ceux-ci, la dynamique de projet urbain « nouvelle génération » émerge et s'affirme progressivement.

Il existe une liaison étroite et partagée entre ces projets urbains et les projets d'axes forts de transports en commun.

Les limites :

Il manque un véritable « projet de territoire » sur la métropole lyonnaise, élargi au périurbain, projet qui donnerait à la couronne Est de nouvelles perspectives dans une vision à moyen/long terme d'un territoire renouvelé.

Sur les territoires de la politique de la ville, la maturation des projets urbains est lente : cela demande sans doute de la part des acteurs, des partenaires, un certain changement de culture.

Vis à vis de ces projets urbains, l'adaptation nécessaire de l'ingénierie, de la conduite de projets n'est qu'amorcée.

▪ **La période récente, sur la métropole lyonnaise, se caractérise par des éléments positifs de continuité :**

- Une poursuite et une amélioration du bon niveau de connaissance, de diagnostic, de réflexion, d'interface entre champs et ceci à différentes échelles.

- Une posture générale des différents acteurs et à différents niveaux se mobilisant vis à vis des territoires plus difficiles, prioritaires pour l'action publique compte tenu des situations plus précaires qu'on y rencontre et des dysfonctionnements sociaux et urbains qui s'y développent.

- Un souci et des savoirs-faire en terme de qualité des interventions et actions aussi bien dans le champ des projets et des actions sur les déplacements que sur l'urbain et le social.

▪ **Mais elle se caractérise aussi par des éléments à interroger :**

- Des hésitations sur une nouvelle politique d'ensemble qui serait nécessaire mais qui pose des problèmes difficiles d'échelle et de solidarité. Comment prendre en compte l'échelle de fonctionnement de la ville qui dépasse les limites de la communauté urbaine ? Comment traiter l'ensemble de la couronne Est du Grand Lyon, quelle place lui donner, comment la mettre globalement dans le « marché » ?

- Des projets qui « se cherchent », notamment sur les territoires les plus marqués, à la fois en termes de « projet-dessein », d'articulation d'actions sectorielles, de dynamique de mise en oeuvre.

- Des partenariats importants, développés, multiples, complexes qui peuvent parfois conduire à essouffler les dynamiques de projets.

2.3 L'agglomération de Montpellier

2.3.1 Présentation rapide du contexte et des spécificités

- *Physionomie et évolution.*

L'agglomération de Montpellier, si on se réfère à la communauté d'agglomération récemment constituée, compte environ 420.000 habitants et regroupe 41 communes. La ville centre en rassemble 225.000, soit un peu plus de la moitié. Quelques données illustrent bien les évolutions de ce territoire : en 1962, la ville-centre regroupait les $\frac{3}{4}$ de la population; entre 1962 et 1999, la population de l'agglomération a été multipliée par 2,7 (et par 2 sur la ville centre) ; entre 1990 et 1999, Montpellier a progressé de 8,36 % et sa périphérie d'environ 30 %. Nous sommes en présence d'une des agglomérations les plus dynamiques de France au plan démographique.

La croissance démographique avait été forte sur Montpellier dans les années 1960/1970 avec la mise en œuvre des grandes opérations d'urbanisme et de logement social. Après une pause, la croissance a repris fortement à la fin des années 1980, avec la mise en œuvre des grands projets de restructuration (*Antigone, etc....*) et de développement (*Technopoles*). Les périphéries tout autour de Montpellier se sont accrues régulièrement depuis une quarantaine d'années.

Montpellier s'est profondément transformée depuis une trentaine d'années. Capitale provinciale, ville administrative et universitaire, Montpellier s'est lancée dans une politique ambitieuse pour devenir une « métropole européenne » en misant sur le développement économique, en attirant des entreprises motrices, de pointe et en les plaçant dans une ambiance favorable et dans un environnement de qualité. La ville rassemble plus des deux-tiers des emplois de l'agglomération.

- *Organisation et positionnement.*

De par sa superficie la ville de Montpellier a eu des possibilités importantes de développement en interne qui existent encore actuellement dans moindre mesure. Sa périphérie est plutôt constituée de communes de petite taille et donc avec un grand écart de population avec la ville-centre. Ceci explique, entre autres, que les enjeux de l'intercommunalité n'ont pas été trop pressants.

Un district de 15 communes a fonctionné essentiellement sur des compétences techniques. Cependant, depuis quelques années, l'étalement urbain et les problèmes qu'il génère, ont rendu nécessaire la constitution d'une véritable intercommunalité. Les différentes mesures législatives récentes favorisant l'intercommunalité ont conduit à la mise en place d'une communauté d'agglomération, correspondant sensiblement à ce qu'on appelle l'aire urbaine et dotée de larges compétences.

2.3.2 Les grands enjeux, les grandes orientations

- ***Sur le développement et l'aménagement.***

Dans l'histoire de Montpellier, la récente période sera celle d'un changement d'échelle, d'une transformation nette de sa physionomie, de son dynamisme, de sa place dans le concert des grandes villes. Utilisant un créneau, une « fenêtre » dans l'histoire urbaine nationale (*à la fois les reconversions difficiles des villes de la moitié Nord-Est du territoire national et les phénomènes de l'héliotropisme*), Montpellier s'est résolument attachée, d'une part, à se donner des conditions favorables au développement économique, d'autre part, à engager sur son territoire de grands projets de développement urbain qui puissent constituer une offre urbaine attractive et moderne.

Cette politique continue depuis plus de vingt ans s'est exprimée dans la réalisation de parcs d'activité (*Montpellier Méditerranée Technopole, Parc du Millénaire*) sur lesquels 30.000 emplois se sont localisés et par la mise en œuvre forte et progressive d'un très vaste projet de développement-structuration urbaine d'Antigone à Port Marianne comprenant quelques grands équipements, notamment culturels (*Corum, Odysseum, Réseau des Médiathèques et bibliothèque régionale, Musée Fabre*)

- ***Sur la politique de la ville et le renouvellement urbain***

Sur la politique de la ville,

La ville de Montpellier concentre l'essentiel des quartiers dits en difficulté. Elle cherche depuis longtemps à situer son action dans une politique globale. Pour cela elle vise à mieux répartir l'habitat sur le long terme (*dans chaque ZAC, 25 à 30 % de logements locatifs sociaux*) et à améliorer la vie et le fonctionnement des différents quartiers. Elle agit sur le logement, les espaces publics, les équipements de proximité, notamment les équipements socio-culturels (*Saint-Martin, Bagatelle, Cévennes, Petit Bard, Paillade, Centre – Faubourgs et Ecusson -*).

La ville s'est efforcée d'éviter l'affichage de ces actions dans des procédures-démarches, soulignant que celles-ci ont l'effet pervers de stigmatiser encore plus les territoires désignés.

Le Grand Projet de Ville organise l'action à partir de trois grands enjeux transversaux (*la politique de l'habitat, un développement économique solidaire, une gestion urbaine et sociale de proximité*) et se focalise sur trois groupes de quartiers avec une stratégie pour chacun (*Paillade, Petit Bard et Grand Coeur et Nord Ecusson - Gambetta - Gely Figuerolles*).

- ***Sur les déplacements.***

Dans une agglomération à forte croissance démographique et économique, où de nouveaux lieux d'emploi se sont créés, où l'étalement urbain s'est amplifié, le problème des déplacements est un problème assez crucial. Les préoccupations principales ont concerné, d'une part, le réseau national et toute la question du

contournement (*rocares*) et, d'autre part, l'accessibilité de Montpellier et notamment de ses emplois, l'engorgement de la circulation devenant de plus en plus prégnant.

Un PDU a été envisagé en 1984/1986 mais n'a pu aboutir (*problème d'agglomération*) ; le PDU de la loi sur l'air a été entrepris en 1998 et approuvé en 2001. D'autre part, un DVA (Dossier Voirie Agglomération), initié en 1993, a été approuvé en 2002.

2.3.3 Les démarches conduites, mode d'élaboration et contenu

- *Le plan de déplacements urbains.*

Un PDU avait été envisagé en 1984/1986, suite à la LOTI ; dès cette époque d'ailleurs, la perspective d'un tramway s'est fait jour. Ce PDU n'a pu se faire, l'agglomération n'étant pas assez prête à le prendre en charge.

L'Etat lance en 1993 le DVA « Dossier Voirie Agglomération » qui concerne le réseau routier national et rassemble dans un groupe de travail, la ville, le district, le conseil général et les opérateurs. L'approche est purement routière et modélisatrice et ne prend pas en compte l'urbain. Le dossier progresse difficilement, les débats se polarisent sur des choix d'axes Est/Ouest ou Nord/Sud.

Dès le début des années 90, les élus et notamment le maire de Montpellier développent la nécessité de passer rapidement à la mise en œuvre d'un réseau de tramway. Un réseau cohérent de 3 lignes est défini. Une première phase est décidée : la ligne n° 1 ne touche que la ville de Montpellier et dessert le centre ville et les principaux lieux d'emplois et d'habitat, dont le quartier de la Paillade, grand ensemble de logements sociaux (*ligne mise en service en juillet 2000*).

En 1997, l'Etat local, stimulé et conforté par la LAURE, relance le processus de concertation, d'études et d'investigations du PDU devenu obligatoire. Le plan démarre en janvier 1998. Un marché d'études générales est confié à un groupement (*mandataire Thalès*) qui s'appuiera sur une réflexion urbanistique approfondie. Ces évolutions sont favorisées par une prise de conscience du changement d'échelle à opérer. La dimension d'agglomération et de bassin devient indispensable pour traiter du bon développement et du bon fonctionnement de ce territoire : une évolution culturelle est en route. Le PDU est ainsi « formaté » sur un périmètre d'analyse de 48 communes et sur un périmètre d'action de 38 communes (*Périmètre des Transports urbains et de la Communauté d'agglomération*).

Le PDU comporte une partie diagnostic importante. L'analyse de la croissance urbaine est particulièrement poussée, comme celle des pôles générateurs de déplacements, des migrations alternantes et des répartitions modales (*sources principales: enquête ménages, recensement de 1999*). L'état des lieux sur les services rendus est synthétique et assez complet. Le PDU a développé une problématique de scénarios pour situer les enjeux du développement des systèmes de transport et de déplacement face à la croissance démographique prévisible et au mode de développement

économique et social de l'agglomération. Ces scénarios (*fil de l'eau, repli, maîtrisé*), appréciés en tant que niveaux de réponse par différents logiciels de simulation (*EMME2, FRETURB, IMPACT*), ont été « traduits » selon 10 axes stratégiques en tableau croisant objectifs et actions envisagées (*cf. annexe*). Une synthèse et une évaluation de chaque scénario et un tableau d'analyses multicritères complètent la démarche d'analyse. Le PDU conclut au choix du scénario « maîtrisé » et décline 24 actions.

L'action 2 "développer les transports collectifs – équité sociale et territoriale" (*territoires de la politique de la ville*) s'appuie essentiellement sur l'extension du réseau de tramway et sur le renforcement de bus de qualité vis à vis de ces quartiers. On trouve aussi des préoccupations « politique de la ville » sous les intitulés : "renforcement de l'offre globale de transport" (*services à la demande*) et : "sécurité dans les transports publics".

Chaque mesure fera l'objet d'études spécifiques et un observatoire du PDU sera mis en œuvre.

En terme de processus d'élaboration, la démarche s'est inscrite dans l'organisation type : comité de pilotage, comité technique, consultation, concertation (*réunions d'information*), consultation réglementaire, enquête publique, approbation.

Avancées :

Un diagnostic assez développé et donc des bases de connaissance et d'échanges qui n'existaient guère.

Un changement d'échelle dans l'approche des problématiques.

Une articulation forte entre les problèmes de déplacements et la question de l'étalement urbain.

Un appui sur des dynamiques en cours, notamment dans le champ des transports en commun et dues à un opérateur/exploitant efficace (*TAM : sécurité, information/communication, tarification sociale dans les transports en commun, synergie édification du réseau, aménagement des espaces publics, problématiques TEC/Stationnement/parkings relais, expérience location de vélos, ...*)

Limites :

Une démarche qui colle presque trop aux modèles et aux recommandations de ce qu'il faut faire, du moins dans les documents de restitution.

Pour une partie conséquente des actions recommandées, bien des investigations sont encore à conduire et bien des choix restent à faire.

Transversalités et intersectorialités sont présentes mais demandent à être développées, approfondies, précisées.

▪ ***Politique de la ville/GPV***

Les contrats de ville successifs et le GPV s'inscrivent dans un « projet de ville » nettement affirmé et résumé ainsi : maîtrise du cadre naturel, création de technopole, développement du tertiaire supérieur, sport et culture pour tous, dans la perspective d'une ville solidaire, durable et conviviale. Il s'inscrit aussi dans les choix stratégiques du projet urbain : développer la ville selon un axe linéaire Nord-Ouest/Sud-Est, localiser les extensions futures de la ville au Sud-Est de cet axe, agrandir le centre ville à l'échelle de l'agglomération future (*Antigone*) et renforcer l'identité des quartiers de la ville existante. Ce projet urbain repose sur trois grands points d'appui : planification urbaine et maîtrise foncière, politique de déplacements (notamment tramway), politique d'équipements et d'aménagements des espaces publics de la cité.

Le projet urbain apparaît comme un des outils de la solidarité. Le contrat de ville affirme notamment : « Contrairement à la politique de la ville menée au niveau national dans les années 90 qui restreignait les aides aux quartiers en difficulté au risque de les stigmatiser, la politique sociale et solidaire de Montpellier est une politique globale ». Celle-ci s'est traduite par l'obligation de 25 à 30 % de logements sociaux dans toutes les ZAC, par une meilleure répartition des équipements (*y compris d'équipements d'agglomération*) et des zones d'emploi.

Le contrat de ville 2000-2006 comprend cinq orientations générales :

- Habitat, renouvellement urbain et transports
- Emploi et développement économique
- Renforcement du lien social et lutte contre les exclusions
- Education et formation : pour la réussite citoyenne des jeunes
- Prévention et Sécurité : pour réduire les violences et le sentiment d'insécurité.

Le Grand Projet de Ville de Montpellier repose sur trois leviers :

- Une politique de l'habitat pour retrouver une mixité sociale et culturelle dans un cadre de vie de qualité.
- Un développement économique solidaire.
- Une gestion urbaine et sociale de proximité par la coordination avec les habitants et leurs associations représentatives.

La stratégie du GPV s'applique sur cinq quartiers :

- La Paillade : de la « zone sensible » à la « ville ordinaire ».
- Petit-Bard : Elaborer et mettre en œuvre une stratégie d'intervention sur la copropriété pour revaloriser l'ensemble du quartier.
- Nord Ecusson : créer une nouvelle mixité sociale dans un cadre de vie urbain adapté.
- Gambetta : ouvrir ce quartier de la ville en valorisant sa spécificité.
- Gely Figuerolles : la priorité à l'insertion des populations plutôt qu'aux interventions de type urbain.

Avancées

Contrat de ville, GPV, politique de la ville s'inscrivent dans une politique globale de la ville de Montpellier. Elle articule les différents champs au travers d'un projet de ville et de son projet urbain. Les démarches et procédures de la politique de la ville n'ont pu, en quelque sorte, que se glisser dans ce cadre.

L'articulation entre les lieux de forte présence d'habitat social et les lignes fortes de transport en commun est manifeste au travers de la première ligne de tramway.

Limites

Comme on se situe dans une politique globale, continue et bien affirmée de la ville de Montpellier, la tendance peut être de n'avoir pas toujours assez de recul ou d'ouverture pour faire évoluer orientations et actions.

Le passage à une politique d'agglomération n'est pas simple, intrinsèquement d'abord et du fait des « différences » entre la ville et sa périphérie. De plus la dynamique de projet, portée et « commandée » par les élus de la ville, demande de réviser le projet et ses déclinaisons mais aussi de revoir les pratiques d'élaboration, de mûrissement, de choix , etc...

D'une manière générale et dans cette perspective, la relative faiblesse d'outils d'aide à la décision, d'outils d'observation peut être un handicap.

Sur la ville de Montpellier, le « projet » global, cohérent et articulé, mis en oeuvre depuis 25 ans, est arrivé à maturité y compris dans ses réalisations et ceci dans le cadre d'une « chaîne » assez réduite entre décision politique et opérateurs,

Une phase charnière est en cours, due notamment au changement d'échelle du fonctionnement de la ville (bassin d'emploi, d'habitat, etc...) et à l'intercommunalité. Elle nécessite de renouveler progressivement diagnostics, projets, gouvernance.

2.4 Le Valenciennois

2.4.1 Présentation rapide du contexte et de ses spécificités

- ***Physionomie et évolution.***

L'unité urbaine de Valenciennes comptait, au recensement de 1999, 338.400 habitants, elle se situait au 13ème rang des agglomérations françaises. Cette population diminue légèrement mais régulièrement depuis une trentaine d'années, la période 1990-1999 étant marquée par une stabilisation démographique. Cette agglomération est en fait une vaste conurbation industrielle marquée par un émiettement communal (80 communes). Valenciennes, ville chef lieu de l'arrondissement, est la commune la plus importante, elle rassemble moins de 42.000 habitants mais possède cependant un réel pouvoir d'attractivité. Organisée originellement autour des sites d'implantation des unités minières et sidérurgiques, l'armature urbaine de cette agglomération est multipolaire et comprend une urbanisation continue le long de l'Escaut (*ancien arc minier et sidérurgique*) composée de trois pôles majeurs (*Denain, valenciennes et Condé sur Escaut-Vieux Condé*) et une couronne de communes en cours de péri-urbanisation et dont la partie nord subit l'attraction de la métropole lilloise proche (*autoroute*).

Le Valenciennois a été très marqué par l'aventure industrielle de la région Nord : à l'odyssée du charbon, se sont ajoutées dès 1834 les premières sociétés sidérurgiques à Anzin et à Denain. Le Valenciennois industriel est devenu un vrai bassin économique intégré associant l'énergie (*charbon*), la transformation des métaux (*sidérurgie*), la métallurgie (*construction ferroviaire*). Depuis, les piliers industriels ont vacillé et les territoires ont connu de multiples crises et aussi des périodes de reprise. Les années 1970 et 1980 seront celles des crises majeures sous l'effet des mutations techniques, de la concurrence internationale et des logiques financières. 40.000 emplois disparaissent entre 1970 et 1990 et le taux de chômage atteint des records, comme les indicateurs de précarité. Cette crise très grave a pu être, en partie, atténuée par un redéveloppement industriel notamment dans le domaine l'industrie automobile et dans le tertiaire jusqu'alors très en retard.

L'histoire industrielle marque encore très fortement l'urbain et l'habitat qui se sont développés autour des puits de mine et des usines. Corons, cités minières, cités sidérurgiques, etc... sont encore dominants sur certains sites. Schématiquement, la géographie urbaine se caractérise, d'une part, par une urbanisation horizontale marquée par l'absence de grandes barres HLM, la multiplicité des maisons individuelles et l'importance d'un patrimoine privé inconfortable et en mauvais état et, d'autre part, par une urbanisation à la fois dispersée et disséminée sur de grandes surfaces avec en particulier une proportion importante de cités minières et sidérurgiques parfois isolées.

▪ ***Organisation et positionnement.***

Cette vaste agglomération a connu beaucoup de difficultés pour se structurer. Elle était organisée jusque récemment en de nombreuses intercommunalités (7 communautés de communes, 1 SIVOM, etc...). A l'émiettement communal, aux multipolarités se sont ajoutés des clivages politiques bien ancrés et un climat de crise quasi-permanent. Des intercommunalités complexes se sont cependant développées pour traiter un certain nombre de problèmes d'échelle intercommunale. Ainsi le SITURV (*Syndicat Intercommunal pour les transports urbains de la Région de Valenciennes*) a été créé en 1976 et résulte de l'extension de la taxe du versement aux PTU de plus de 300.000 habitants : en 2001, il regroupe 65 communes.

Une intercommunalité forte s'est mise en place très récemment avec la création de deux communautés d'agglomération (*C.A. de Valenciennes-Métropole et C.A. de la Porte du Hainaut*) d'un peu moins de 40 communes chacune, de poids volontairement identique et permettant une dominante politique différente. Les deux communautés d'agglomération ont des structures communes (*SITURV, GIP/GPV, SPES –Syndicat de Promotion de l'Enseignement Supérieur*) et une série de sujets communs (*habitat, tourisme, urbanisme commercial, développement économique, schéma directeur, etc.*). Elles doivent s'efforcer de coopérer : deux communautés d'agglomération, deux projets de territoires, deux Programmes Locaux de l'Habitat. On mesure donc bien la complexité.

2.4.2 Les grands enjeux, les grandes orientations

▪ ***Sur le développement et l'aménagement***

Les enjeux de développement ont été très liés à la longue crise des activités industrielles traditionnelles. Disposant cependant d'atouts en terme de positionnement géographique et de desserte, notamment autoroutière mais aussi ferroviaire et par canaux, en terme de tourisme aussi (*parc naturel, thermalisme*), cette région s'est attelée avec l'ensemble des pouvoirs publics (*Région, Etat, Europe*) à une reconversion de ses activités : développement de l'industrie ferroviaire (*et notamment tramway et TER*), développement de l'industrie automobile (*SMAN, SEVELNORD et récemment Toyota à Onnaing*), des NTIC, etc. et reconversions dont les résultats sont positifs même si ces activités peuvent être fragiles. En outre, le secteur tertiaire très faible s'est nettement développé (*entre autres Universités,...*) : sur les 100.000 emplois du bassin, les 2/3 relèvent du secteur tertiaire.

Pour une bonne part, l'aménagement s'est concentré sur l'équipement des zones d'activité et des infrastructures. Mais il faut aussi noter des efforts sans précédent en matière d'équipements culturels en particulier sur la ville de Valenciennes.

▪ ***Sur la politique de la ville et le renouvellement urbain.***

Depuis plus de vingt ans, les efforts déployés au travers des différentes politiques publiques de développement social et urbain ont été importants. Pour autant, le Valenciennois reste socialement très marqué et connaît de profondes inégalités sociales et territoriales.

Tous les indicateurs sociaux et sanitaires restent préoccupants. Des processus de précarisation ont cours : les situations sanitaires dégradées limitent les efforts d'insertion. Les taux de chômage restent élevés, le nombre de Rmistes s'accroît, le surendettement aussi.

En outre, l'héritage urbain reste lourd : imbrication habitat-friches industrielles, habitat obsolète et inconfortable, friches urbaines et donc tissu urbain désorganisé, centres-villes dévitalisés, très fortes coupures urbaines, des quartiers devenus de véritables zones de relégation sociale et urbaine, des conditions de logement difficiles.

Politique de la ville et renouvellement urbain sont donc des enjeux considérables qui mobilisent les partenaires. Le défi est celui de l'échelle quantitative et qualitative de ce qu'il faut faire pour approcher d'une situation décente.

▪ ***Sur les déplacements.***

Le problème des déplacements est une question nécessairement difficile si on prend en compte la structuration urbaine du territoire, les lieux d'emploi, les lieux d'habitat très éclatés, voire diffus. En outre, l'héritage était l'organisation des transports domicile-travail par les grands employeurs et cet héritage disparaît progressivement, d'autant que les lieux d'emplois ont beaucoup évolué et se sont diversifiés.

L'offre pour les déplacements en matière d'infrastructures, notamment autoroutières, s'est nettement accrue (A 23, A 2). Un réseau de transports en autobus, nécessairement complexe, s'est lui aussi développé sous l'égide du SITURV (*exploitant SEMURVAL*). Au début des années 90, l'exploitant présente un projet nommé TRANSVILLES qui s'appuie sur une armature en site propre, associé à un redéploiement du réseau d'autobus portant sur l'ensemble du PTU : ce projet a eu quelques difficultés à mûrir du fait du contexte institutionnel particulièrement complexe (*mais les travaux démarrent !*)

2.4.3 Les démarches conduites, modes d'élaboration et contenu

▪ ***Le plan de déplacements urbains***

L'élaboration du plan de déplacements urbains a été décidée en mars 1997. L'étude du PDU a vraiment commencé en 1999 et le projet est formulé au début de l'année 2000. Le PDU a été approuvé par l'Autorité Organisatrice des transports en février 2001.

Il convient cependant de préciser que le PDU avait été « préparé » auparavant par la réalisation d'une « enquête ménages déplacements » en 1997/1998 et par la réalisation

d'une « enquête cordon » en 1998/1999. En outre, le projet TRANSVILLES (*transport en commun en site propre/tramway*) avait été initié et étudié quelques années auparavant et la première étape décidée en mars 1998.

A ces éléments se sont ajoutés une mission préalable à l'élaboration du PDU (mars 1998), le PPA (*Plan de Protection de l'Atmosphère*) d'août 1999, la contribution de la Chambre de Commerce et d'Industrie, le porter à connaissance de l'Etat pour le PDU et différents dossiers (*transports collectifs, déplacements pour travailler, accidents*).

En terme de contenu, le diagnostic met en évidence notamment l'augmentation de l'usage de la voiture et des distances parcourues alors que les autres modes régressent, notamment les deux roues. Les Transports collectifs n'assurent, en 1997, que 7 % des déplacements tous modes. Cette évolution pose de graves problèmes d'environnement mais aussi d'inégalités car 36 % seulement des personnes disposent d'une voiture en permanence.

L'orientation dominante du PDU est d'offrir des transports collectifs de qualité (*Tramway, TER, autobus à haute qualité de service, etc...*), le projet phare étant le tramway. Cela suppose un développement résidentiel et tertiaire en centre ville et sur des axes de transport collectif forts et une nette inflexion vers le renouvellement urbain au détriment de l'extension urbaine diffuse (*cohérence à assurer dans le futur schéma directeur*) et une réduction des disparités d'accès au transport. En 2010, l'augmentation de l'usage du transport collectif devrait être de 30 %. Le PDU propose et met en œuvre progressivement une série de chartes (*schéma directeur des continuités piétonnes et vélos promenade, charte piéton, charte vélo, charte transports collectifs, etc...*) et des dossiers (*hiérarchisation des voies, stationnement, plans de mobilité, bruit, transport des marchandises*). Un suivi est prévu dans le cadre d'un observatoire de déplacements, d'un comité de suivi et d'un comité de certification.

Le PDU a donné lieu à une organisation permettant la concertation institutionnelle, le travail collectif élus, techniciens, associations (*celles-ci ont pu être intégrées dans les groupes de travail*), l'information et la consultation (*notamment auprès de tous les comités de quartiers de Valenciennes*). Le jeu des acteurs a été pour partie dominé par le couple Autorité organisatrice/exploitant qui avait jusqu'alors porté le projet Transvilles : le PDU permet de mettre ce projet au cœur de l'agenda politique.

Dans le suivi du PDU, il est intéressant de noter que le chargé de mission du SITURV est associé aux projets du GPV (*il fait partie du comité de pilotage GPV*) afin que les préoccupations issues du PDU soient le plus possible prises en compte (*aménagement urbains et d'espaces publics en liaison avec les transports en site propre, etc..*)

Avancées

Il est assez clair que le PDU a permis une dynamique de connaissance, d'investigations, d'analyses, de perspectives qui étaient largement insuffisantes ; il a permis un diagnostic relativement élaboré et il a évoqué des conditions de cohérence avec le champ de l'aménagement et de l'urbanisme.

Il a mobilisé et sensibilisé les partenaires : élus, techniciens, monde économique, monde associatif, etc... et a ouvert toute une série de pistes d'actions.

Il a pu apporter, à partir de documents de qualité, une information et une communication.

Il a débloqué le dossier du transport en commun en site propre et permis son engagement.

Limites

Sur le fond, au delà d'objectifs généraux et normatifs, il n'a que peu traité l'enjeu de la réduction de la croissance du trafic automobile et les choix permettant, hors offre de transports en commun, de limiter les usages de l'automobile.

Si la démarche colle bien aux recommandations et aux objectifs généraux, elle n'est pas toujours approfondie et adaptée à la situation locale.

Si la cohérence est évoquée sur l'aménagement, l'urbanisme et l'habitat, la question n'est pas vraiment traitée.

▪ ***Politiques de la ville, renouvellement urbain et GPV.***

Les politiques de la ville et de développement social et urbain ont toujours été actives sur le Valenciennois ne serait-ce que parce qu'au regard des indicateurs sociaux et économiques et de la présence de quartiers dégradés, cette agglomération ne peut que se situer dans une géographie prioritaire. Ces politiques, dans un secteur sous-administré pendant longtemps et connaissant durablement une faible intercommunalité, ont été très fortement « portées » par l'Etat et tout particulièrement par la direction départementale de l'équipement : l'arrondissement de Valenciennes « DDE » a longtemps été à l'origine et en fort soutien des politiques publiques, en assistance aux communes.

Les actions conduites dans les différentes phases de la « politique de la ville » ont toujours été difficiles, complexes et soulevant des problèmes d'adaptation des politiques et mesures nationales, compte tenu des spécificités urbaines, résidentielles et sociales.

Pour illustrer les enjeux de ces dernières années de la politique de la ville, on peut reprendre ceux qui ont été mis en avant dans le cadre de la préparation du contrat de ville 2000-2006 :

La santé (*éducation, prévention, accès aux soins, lutte contre les dépendances, parentalité, etc...*)

Le renouvellement urbain (*lutte contre l'insalubrité, la vacance, l'obsolescence ; la réhabilitation, l'adaptation de l'offre à la demande, sa diversification, le droit au logement, la desserte des quartiers en difficulté, etc...*)

L'accès à l'emploi, formation, insertion, développement économique (*favoriser et aider les dispositifs d'insertion et leur cohérence, la resocialisation et l'employabilité, la création d'activités, lutter contre les différentes formes de discrimination, etc...*)

L'éducation et la culture (*articulation de Réseaux d'Education Prioritaire –REP- avec la politique de la ville, développement de l'éducation et de l'apprentissage artistique, etc..*)

La prévention et la sécurité (*articulation avec le Contrat Cadre de Sécurité*)

La simplification des procédures et la participation des habitants.

Cette énumération des enjeux du contrat de ville est très révélatrice à la fois de l'ampleur des problèmes et des nombreuses questions de transversalité et d'articulation qui se posent.

Le GPV, comme le contrat de ville, concerne les deux communautés d'agglomération récemment constituées. Son objectif global est l'amélioration des conditions de vie et l'insertion et/ou l'intégration sociale des populations les plus défavorisées. Dans cette perspective, il vise à recomposer et redynamiser les quartiers et communes concernés afin de rééquilibrer les territoires dans un souci de développement durable.

Les projets et actions du GPV devront répondre :

- aux stratégies de développement économique et social en améliorant la vie quotidienne des habitants au sein des quartiers, en facilitant l'accessibilité (*à la mobilité, à la culture,...*), en redynamisant les quartiers par l'économie, en mettant en valeur les ressources humaines locales et en renforçant l'ingénierie sociale,

- aux stratégies de l'habitat, en luttant contre l'insalubrité et les marchands de sommeil, en luttant contre la vacance notamment dans les centres-villes, en garantissant le droit au logement pour tous, en adaptant et diversifiant l'offre de logements, en renforçant les actions d'accompagnement social liées à l'habitat,

- aux stratégies de renouvellement urbain en rééquilibrant les territoires (*projets structurants*), en désenclavant les quartiers (*en lien avec le PDU*), en restaurant l'attractivité des sites concernés.

Face à la multiplicité de sites pouvant relever des GPV, la concertation a conduit à dégager quatre grands « territoires de projet » associant 2 à 5 communes autour d'un projet commun.

Sur chacun des 4 territoires de projet (*Denaisis, Agglomération de Valenciennes, Corridor minier, Bassin de Crespin-Quévrechain*), 5 à 6 sites de projets sont définis.

Sur chacun de ces sites, des projets ou actions sont identifiés.

La réussite du GPV repose sur de fortes articulations : il est exprimé en effet explicitement les articulations fondamentales du GPV avec un dispositif d'action foncière, les transports en commun, l'aménagement des espaces publics et la gestion urbaine de proximité.

Les transports en commun doivent permettre le désenclavement des sites GPV afin de les ré-insérer dans le fonctionnement de l'agglomération, le développement de leur attractivité résidentielle afin d'y développer la mixité sociale, la restructuration urbaine afin de changer radicalement leur image.

Le souci d'articulation est donc manifeste entre GPV et politique de déplacements, en témoigne aussi les investigations ciblées sur certains territoires, à l'instar de celles menées sur le secteur Anzin, Beuvrages, Raismes, Valenciennes qui précisent et illustrent « le rôle de la politique des transports publics dans le succès du GPV de l'agglomération de Valenciennes ».

L'élaboration du GPV s'est inscrite dans la démarche très partenariale de la préparation du contrat de ville en s'appuyant sur de nombreux groupes de travail.

Elle a été conduite sous l'égide de la sous-préfecture et de l'ADV (*Association pour le développement du Valenciennois, instrument des collectivités locales, association aujourd'hui dissoute corrélativement à la création des deux communautés d'agglomération*) et s'est concrétisée par un intense travail collectif avec les techniciens des principales institutions et avec les élus des communes.

Les avancées

La démarche GPV, très inscrite dans le contrat de ville, a permis une prise de conscience et un développement d'une approche plus globale et plus transversale de recomposition, restructuration, renouvellement de sites, approche qui était encore très limitée.

Elle a permis d'avancer vers les notions de projet urbain, de projet de territoire alors que la dominante et la pratique étaient plutôt de mener des opérations au coup par coup et chacun chez soi.

Elle a sensibilisé et mobilisé les élus sur des projets de plus longue haleine, sur un traitement plus net des sites dégradés, sur les besoins de cohérence, notamment avec les transports en commun et les aménagements des espaces publics liés.

Limites

Le GPV ne s'est pas appuyé sur un véritable projet de territoire du Valenciennois qui définirait la vision de long terme et les grands axes stratégiques.

De même, à des échelles inférieures, les « territoires de projet » sur les quatre secteurs définis, l'existence de projet d'ensemble a fait défaut comme sur les différents sites de projet urbain.

- ◆ **Sur le Valenciennois, le territoire reste marqué par ses lourdes difficultés économiques et sociales et par son héritage urbain et culturel. Dans ce contexte très émiété, à l'intercommunalité difficile mais nécessaire, nous avons à la fois :**

- des politiques/projets structurants, en certains lieux (Valenciennes), sur certaines fonctions (déplacements/tramway, équipements culturels, etc...) et une mobilisation forte d'acteurs,

- et une persistance d'enjeux difficiles qui demandent des progrès conséquents pour concevoir, articuler, coordonner, mettre en oeuvre un ou des projets d'ensemble et leurs déclinaisons.

- ◆ **Les enjeux des deux nouvelles communautés d'agglomérations qui se constituent sur le Valenciennois sont notamment :**

- de s'organiser pour faciliter les interfaces et les articulations de leurs champs de compétences et pour développer un partenariat avec les autres acteurs publics notamment,

- de favoriser le développement des niveaux de directions de projets et des niveaux techniques et opérationnels,

- d'aider à l'élaboration, la finalisation et la mise en oeuvre de véritables projets d'ensemble sur les territoires clefs, projets articulant les aspects sociaux, résidentiels, urbains et de déplacements.

2.5 Les Mureaux – Val-de-Seine

2.5.1 Présentation rapide du contexte et des spécificités

▪ *Physionomie et évolution*

Le territoire du Val de Seine fait partie du secteur Seine-aval. Il est situé à 40 kilomètres à l'ouest de Paris entre Poissy et Mantes, Saint-Quentin et Cergy, au carrefour de plusieurs vallées. Six communes sont regroupées, depuis 1994, au sein du Syndicat intercommunal du Val de Seine (*Aubergenville, Bouafle, Chapet, Ecquevilly, Les Mureaux et Meulan*), syndicat de projets ayant comme unique objet la Politique de la ville (*à noter que le retrait de la commune d'Aubergenville a été entériné en 2002*)

Ces six communes regroupent un peu moins de 60.000 habitants au recensement de 1999. On en dénombrait un peu plus de 60.000 en 1990. Les Mureaux rassemble 32.100 habitants en 1999 en légère baisse par rapport à 1990. Ce qu'il faut souligner, c'est que ce territoire ne comptait que 11.200 habitants en 1946 et que, même si Les Mureaux s'est industrialisée dès le milieu du XIX^{ème} siècle et a connu une certaine diversité, son développement est lié largement à l'implantation des usines Renault en 1950 sur Aubergenville et Flins. Les effectifs s'accroîtront régulièrement : 10.000 emplois en 1960, 20.000 en 1973 au moyen d'un appel massif à l'immigration. Depuis, les effectifs se sont réduits mais l'économie peut s'appuyer sur des activités porteuses (*Aérospatiale, pôle d'excellence technologique*) et sur un développement d'activités du secteur tertiaire.

Durant toute cette période, la construction de logements, notamment sociaux, se développe rapidement : cités et ensembles HLM constituent la trame de ce développement avec une architecture répétitive et un urbanisme sommaire. Le territoire compte près de 8500 logements locatifs sociaux dont les deux-tiers sont localisés aux Mureaux. Depuis les années 1970, l'accession à la propriété s'est développée régulièrement.

Organisation et positionnement

Comme dans l'ensemble de la Région Parisienne, l'intercommunalité est difficile. Il n'existe guère de structuration nette autour d'une centralité, d'une ville centre qui se dégage nettement, les communes peuvent avoir des intérêts divergents, selon les sujets, les intercommunalités peuvent avoir de bonnes raisons de géométrie variable.

Les intercommunalités ont donc été jusqu'à présent limitées, guère stables et plus ou moins imposées par l'Etat. L'enjeu est toujours la création d'une communauté d'agglomération.

2.5.2 Les grands enjeux, les grandes orientations

▪ *Sur le développement et l'aménagement.*

Les enjeux de développement doivent se comprendre dans un contexte globalement porteur, celui de la Région Ile de France. Cet environnement est fortement concurrentiel en interne. La situation locale nécessite de diversifier les activités, d'offrir de bonnes conditions d'implantation et/ou de développement (*nouvelles zones à haute qualité architecturale et environnementale, hôtel d'entreprises, etc...*), de revaloriser les zones d'activités existantes et les friches et d'aider au rehaussement de la qualification de la main d'oeuvre.

En terme d'aménagement, outre les problèmes récurrents de meilleure desserte, du franchissement de la Seine entre Meulan et Les Mureaux et de rocade sud, les enjeux d'aménagement portent sur le développement des centres-villes, de l'habitat et des activités.

▪ *Sur la politique de la ville et le renouvellement urbain.*

Dès 1984, les cinq quartiers des Mureaux ont été classés « îlots sensibles » et les efforts ont porté sur l'amélioration de l'habitat et son proche environnement ainsi que sur un rattrapage en matière d'équipements publics. En 1989, cette politique s'est prolongée sur les cinq quartiers et étendue à Ecquevilly (*quartier de la résidence du parc*) poursuivant la réhabilitation du bâti et la gestion des espaces extérieurs. En 1994, le contrat de ville du Val de Seine est signé avec 6 communes : 8 sites prioritaires sont retenus sur 4 communes. En outre, le programme européen PIC URBAN 1 est venu appuyer la mise en œuvre du contrat de ville notamment sur l'aspect développement économique et insertion ; d'autre part le pacte de relance institue une ZFU, Zone Franche Urbaine, sur Les Mureaux. Le contrat de ville 2000-2006 prolonge les politiques précédentes, tout particulièrement dans la lutte contre les exclusions.

Les enjeux persistants sont, outre un développement socio-économique quelque peu bloqué, l'existence de poches de précarité importante et de quartiers de relégation sociale et urbaine, une délinquance avérée, des situations de grave échec scolaire, un marché du logement difficile et un tissu urbain mal structuré.

▪ *Sur les déplacements.*

Les déplacements sont essentiels pour la vie de ces territoires comme dans l'ensemble de la Région Parisienne, notamment par rapport aux déplacements domicile-travail. La mobilité relève largement, d'une part, des transports en commun lourds (SNCF, RATP) et, d'autre part, des axes autoroutiers et routiers importants. Ces déplacements relèvent en Ile de France largement de l'Etat et plus récemment des collectivités territoriales que sont la Région et les départements. Les grands investissements (*ferroviaire, autoroutier, routier*) permettent d'assurer l'essentiel des besoins mais des ajustements, parfois importants et notamment qualitatifs, sont constamment

nécessaires. En outre, le trafic automobile, notamment aux heures de pointe sur certains grands axes, pose problème.

A une échelle plus fine, il est essentiel d'assurer la desserte locale en transports en commun et en accessibilité routière. Les réseaux d'autobus se sont développés, orientés sur les déplacements domicile-travail et sur le rabattement vers les gares mais les horaires ne permettent pas encore une bonne correspondance bus-train. L'offre pour les autres déplacements est plus limitée, notamment en heures creuses. En outre, le trafic automobile, très lourd aux heures de pointe sur certains axes, nuit à la qualité de vie des communes traversées.

2.5.3 Les démarches conduites, mode d'élaboration et contenu

- *Les déplacements*

Le plan de déplacements urbains a pour « échelle » la région Ile de France. Sans rentrer dans le détail, quelques données essentielles doivent être fournies. Le PDU, initié par l'Etat, a été conduit avec les différentes collectivités territoriales et le Syndicat des Transports de l'Ile de France de 1998 à décembre 2000, où il a été approuvé. Le PDU s'est appuyé sur le schéma directeur approuvé en 1994 qui définit les grandes options d'aménagement : combattre la dualisation sociale et territoriale, renforcer les atouts de l'Ile de France face à la concurrence des grandes métropoles mondiales et polariser la croissance urbaine en maîtrisant ses conséquences pour construire un développement durable.

Les orientations du PDU s'appuient sur le constat d'une croissance des déplacements de banlieue à banlieue, des trajets pour l'école, l'Université et les loisirs et d'une stagnation du volume du transport collectif qui induisent une augmentation du trafic automobile (+ 15 %) et de ses nuisances.

Trois objectifs sont avancés : diminuer le trafic automobile de façon différenciée selon les zones de l'agglomération et leur desserte en transport collectif, augmenter, dans le même temps, la part des transports collectifs ; favoriser le retour en force de la marche et du vélo comme modes de transport urbain à part entière.

Pour favoriser l'usage des transports collectifs, il faut agir sur une meilleure qualité de services, améliorer la sécurité, améliorer l'accessibilité, mieux informer les voyageurs, revoir la tarification, mieux rabattre sur les gares, avoir une politique dissuasive de stationnement sur les lieux de travail quand la desserte en transport collectif est satisfaisante.

Le PDU insiste sur l'articulation avec la nouvelle politique d'urbanisme pour agir sur le long terme. Cette dernière vise à mieux coordonner aux différentes échelles la localisation de l'habitat, des équipements et des activités avec l'offre de transport. La réalisation des documents et projets d'urbanisme exprimera cette relation entre les échelles et les thématiques.

La bonne desserte des quartiers sensibles par les transports en commun est un des objectifs prioritaires du PDU. Cela suppose d'améliorer l'offre de transport mais aussi de lutter contre la fraude et la violence urbaine.

Le PDU recommande de mettre en place une politique des déplacements à l'échelle du « bassin de vie » dans des aires géographiques cohérentes. Il s'y décline en PLD (Plan Local de Déplacements) qui nécessitent un portage par des structures intercommunales telles : syndicat intercommunal d'études de transport à vocation unique sur une aire plus étendue que l'aire contrat de ville (*10 à 15 communes*) ou syndicat mixte loi SRU.

Des démarches et des études sont conduites notamment sur des systèmes de déplacements adaptés et sur l'intermodalité :

- identification des besoins de mobilité non satisfaits sur le bassin de déplacements du Val de Seine (*confiée à l'observatoire social de Lyon*)
- pôle d'échanges de la gare des Mureaux dans le cadre du comité de pôle et du PDU (*moderniser la gare SNCF, optimiser la gare routière, améliorer les accès au pôle, requalifier les espaces publics entre le pôle et le centre-ville, etc...*)
- amélioration des dessertes en heures creuses (*liée à l'étude de l'OSL*)
- suivi d'expérience de lignes nocturnes
(*ces trois champs avec l'aide du STIF et en liaison avec le transporteur*)
- déplacements liés à l'entreprise EADS (*dont le Maître d'Ouvrage est la ville des Mureaux*)

Avancées

Une politique globale à moyen terme visant à la cohérence avec le PDU IDF.

Une sensibilisation, une information, une « culture » accrue sur les enjeux, sur les grandes orientations, sur des pistes d'actions.

Des approches nouvelles, des expériences plus partenariales, plus transversales.

Des études et des analyses assez nombreuses en cours.

Limites

L'organisation institutionnelle actuelle se caractérise par une certaine dilution des compétences qui s'ajoute aux difficultés d'organisation de l'intercommunalité.

Une connaissance locale encore insuffisante en tant que telle mais aussi en terme d'analyses plus approfondies et prospectives (*mais cette insuffisance devrait être assez largement comblée par les différentes études en cours*)

Une déficience (*qui devrait être atténuée*) en terme de « projets » : un projet de territoire formulé mais pas encore fortement porté, guère de projet urbain d'ensemble, etc., ce qui ne favorise pas l'exercice de cohérence et de transversalité.

▪ ***Politique de la ville, contrat de ville, GPV***

Le contrat de ville 2000 – 2006 s’inscrit dans une forte continuité de « politiques de la ville » mais « se renouvelle » en prenant en compte les réflexions et les orientations du projet de territoire. Aux 8 sites prioritaires du précédent contrat, deux nouveaux sites ont été ajoutés sur la commune des Mureaux. Le contrat de ville associe trois stratégies : urbaine, développement économique et solidarité.

La stratégie urbaine

* *Réintégrer les quartiers en difficulté dans une logique de développement du territoire :*

- implantation ou maintien en leur sein de services publics et plus généralement d’équipements utiles à leurs habitants et à ceux d’autres quartiers,
- désenclavement fonctionnel et symbolique par la création de liaisons douces et leur desserte en transports en commun affirmant des liens entre ces quartiers et les centres-villes, et par l’induction de flux traversant ces quartiers,
- réalisation d’opérations de démolition nécessaires dans le cadre d’une opération de renouvellement urbain globale visant à requalifier ces quartiers et à utiliser le foncier libéré au mieux, notamment pour assurer le maillage viaire du quartier et permettre la résidentialisation des sous quartiers ainsi créés.

* *Conduire le renouvellement urbain (ce point constitue le cœur du GPV)*

- émergence d’un pôle urbain secondaire (commerces) au sein des quartiers sud des Mureaux,
- réalisation des projets urbains concertés sur les quartiers.

* *Désenclaver les quartiers en encourageant la mobilité urbaine :*

- remaillage viaire des quartiers,
- création de flux traversant dans les quartiers,
- développement de liaisons douces.

* *Renouveler l’offre de logements :*

- destruction du patrimoine dévalorisé
- remise sur le marché du patrimoine attractif

* *Co-produire une gestion urbaine de proximité*

La stratégie de développement économique

* *coordonner les dispositifs d’accompagnement vers l’emploi,*

- amélioration et diversification de l’offre de formation,
- prospection et développement de nouveaux gisements d’emplois.

La stratégie de solidarité

Concerne les systèmes éducatifs, l'accès à la santé et la prévention, le développement culturel, l'accès aux droits, l'intégration et la lutte contre les discriminations, l'accès au NTIC.

La politique de transport, composante du contrat de ville, est limitée en terme de portage territorial et juridique.

Le GPV, à partir de la stratégie définie, s'efforce :

- d'articuler les échelles spatiales et temporelles,
- de définir les principes et les moyens d'intervention urbaine,
- d'apporter des éléments de programmation urbaine,
- et de resituer son action par rapport aux stratégies de développement et de solidarité.

Avancées

Des bases de connaissance existent qui permettent de formuler un diagnostic assez clair.

La démarche Contrat de ville / GPV, très intégrée et s'appuyant sur les réflexions et orientations du projet de territoire, se perçoit comme une démarche globale, transversale et dégageant une cohérence.

Il existe un souci manifeste de relier les stratégies urbaine, sociale et économique aux problèmes de la mobilité (*transports en commun, services adaptés aux populations, désenclavement, modes doux, etc...*).

Limites

Si les approches sont assez complètes, la hiérarchisation des objectifs, des projets, des actions n'apparaît pas évidente.

Les projets, porteurs du renouvellement urbain, peuvent apparaître comme devant connaître encore un mûrissement important.

2.6 Epinay sur seine - Villetaneuse

2.6.1 Présentation rapide du contexte et des spécificités

▪ *Physionomie et évolution*

Epinay sur Seine et Villetaneuse sont deux communes situées au nord de Paris dans le département de la Seine-Saint-Denis dans ce qu'on appelle la « première couronne ». Au recensement de 1999, Epinay sur Seine comptait 46.600 habitants et Villetaneuse 11.400, soit 58.000 à elles deux. La tendance démographique est à une légère mais régulière diminution de la population. En une vingtaine d'années, Epinay a perdu environ 10 % de sa population, alors qu'à l'échelle du département, la population a très légèrement progressé : + 5 % en vingt ans.

Ces deux communes font partie de la banlieue industrielle et ouvrière, relativement typée. Epinay se caractérise par la relative faiblesse des implantations industrielles et Villetaneuse a connu une désindustrialisation importante avec la fermeture de plusieurs entreprises. Villetaneuse a été le champ d'une implantation d'un grand équipement : l'Université de Paris XIII qui compte 13.500 étudiants.

Epinay a connu une phase d'expansion importante dans les années 1960 et 1970. L'urbanisme des « grands ensembles » a affecté l'ensemble de la commune d'une manière presque caricaturale : densité de plus de 100 habitants à l'ha, 40 tours de 12 étages et plus, une trentaine de barres de 10 à 12 étages. Les logements sociaux représentent la moitié du parc de logements. On est en présence d'une juxtaposition de quartiers souvent enclavés les uns par rapport aux autres. D'autre part, le contact est parfois brutal entre ces quartiers et l'habitat pavillonnaire ancien. Le centre ville d'Epinay est à dominante d'immeubles collectifs avec une légère prépondérance de logements locatifs sociaux par rapport aux copropriétés.

▪ *Organisation et positionnement.*

Comme dans toute la Région Parisienne, l'intercommunalité a eu beaucoup de mal à se constituer mais des progrès décisifs ont été récemment accomplis. Une communauté d'agglomération de 5 communes existe depuis le 1er janvier 2001 : Saint-Denis, Aubervilliers, Pierrefite, Villetaneuse, Epinay sur Seine regroupant 235.000 habitants. Cette communauté d'agglomération de Plaine Commune compte deux communes de plus au 1 janvier 2003 : Stains et l'Ile Saint Denis. Elle bénéficie de compétences élargies notamment vis à vis des questions urbaines et d'aménagement.

D'autre part, un établissement public d'aménagement Plaine de France a été constitué en mars 2002 regroupant 17 communes du nord de la Seine Saint Denis et 15 du Val d'Oise. Ses missions sont d'entraîner un développement de l'ensemble du territoire, d'œuvrer à l'amélioration de la qualité de vie et à l'insertion de la population en marge, en s'appuyant sur les pôles de développement de Roissy et de Plaine de France.

2.6.2 Les grands enjeux, les grandes orientations

▪ *Sur le développement et l'aménagement.*

Les enjeux portent sur la participation d'une part au développement de la première couronne nord et d'autre part à la dynamique engendrée par les pôles économiques de Plaine de France et de Roissy.

Il faut bien prendre en compte la situation très concurrentielle ; ces communes ont connu de ce fait une dévitalisation notamment commerciale. Pourtant bien des atouts existent et sont à valoriser : proximité de Paris, berges sur Seine, présence de la filière cinéma et audiovisuel, fort niveau de service aux populations sur Epinay sur Seine, présence de l'Université, disponibilités foncières, forte présence d'espaces verts sur Villetaneuse.

Des opérations PME/PMI « d'intérêt communautaire » ont été définies : Z.I. de Villetaneuse, quartier Gallieni à Epinay.

▪ *Sur le politique de la ville et le renouvellement urbain.*

Les critères sociaux et économiques (*revenus, chômage, Rmistes*) font apparaître une situation plus défavorable que celle du département de Seine-Saint-Denis, pourtant peu enviable et une tendance à la précarité croissante d'une partie de la population. En sus, l'urbanisation des quartiers de grands ensembles marque le territoire.

Depuis une vingtaine d'années, Epinay s'est impliquée dans les divers dispositifs de la politique de la ville, notamment à partir de la situation des quartiers d'Orgemont et de la Source-Les Presles, auxquels se sont ajoutés en 1994, le centre-ville et La Briche-Les Mobiles. Un ensemble de procédures ⁽¹⁾ s'amorcent et tentent d'avoir une approche et une action plus globale.

Sur Villetaneuse, les procédures de la politique de la ville sont plus récentes : il s'agit, en 1994, d'une convention sur le quartier Allende/université de Paris XIII et le quartier V.Hugo / M. Grandcoing, Elle s'appuie sur plusieurs protocoles avec les bailleurs sociaux, la CPAM, le Conseil Général, etc.

▪ *Sur les déplacements.*

Située à proximité de Paris, Epinay-sur-Seine bénéficie d'une desserte routière assez abondante (*RN 14, RN 310, RN 311, RN 214*) et d'une bonne desserte ferroviaire avec deux gares, Epinay Villetaneuse (*réseau SNCF*) et Epinay centre (*ligne C du RER*).

Ces dessertes sont, comme souvent en Ile de France, en radiale vers Paris. Les dessertes Est-Ouest sont limitées (*sauf A 86*)

¹ protocoles avec les bailleurs sociaux, convention régionale pour la qualité de vie, grand projet urbain sur le centre ville, contrat local de sécurité avec Villetaneuse, plan local d'insertion économique, contrat éducatif local

Les problématiques déplacements, depuis quelque temps, se concentrent sur :

- les liaisons Est-Ouest
- les coupures liées aux voies ferrées et aux autoroutes qui enclavent les secteurs urbains,
- des circulations douces très peu développées,
- l'université qui n'est pas desservie par un transport lourd ou semi-lourd,
- des problèmes d'insécurité dans les bus.

Des réponses aux problèmes des déplacements de banlieue à banlieue sont prévues dans le XIIème Plan.

2.6.3 Les démarches conduites, mode d'élaboration et contenu

▪ *Les déplacements*

Concernant le PDU Ile de France, on se reportera au paragraphe développé sur Les Mureaux Val de Seine.

Le Plan Local de Déplacements de Plaine Commune sera lancé en 2003, parallèlement au SCOT.

Cependant, d'ores et déjà, plusieurs actions sont lancées:

Le tramway Saint-Denis/Epinay/Villetaneuse est inscrit au 12^{ème} plan. Il desservira Epinay sur Seine/ Orgemont et Villetaneuse/Université. Sa mise en service se situe à l'échéance 2008/2009,

La Tangentielle Nord : ouverture au trafic voyageurs de la Grande Ceinture (rocade ferrée) dont l'ouverture pourrait se situer entre 2010 et 2015,

Développement de pôles d'échanges (Epinay/RER C, Epinay/Villetaneuse/SNCF banlieue, Villetaneuse/Université/Tramway) s'appuyant sur des comités de pôle,

Franchissement des bras de la Seine (Epinay) pour permettre une circulation piétonne et cycliste,

Etude/expérimentation du covoiturage avec les entreprises.

Avancées

Des éléments de diagnostic existent, même s'ils sont disparates.

Des grandes orientations ont été définies, validées et programmées en terme de grandes infrastructures de transports en commun et de pôles d'échanges.

Une dynamique d'articulation s'esquisse avec la mise en place de la communauté d'agglomération : les différents acteurs travaillent plus ensemble.

Limites

Il reste beaucoup à faire pour définir, formuler, afficher une politique d'ensemble.

Un important travail de « projet » est encore à conduire sur toutes les interfaces infrastructures, pôles, aménagement urbain, espaces publics, etc..

Les modes doux ne sont traités qu'assez partiellement.

▪ ***Politique de la ville/Contrat de Ville/GPV.***

Le GPV s'inscrit dans une convention-cadre "Politique de la ville" (*entre Etat, Conseil Régional, Conseil Général, communes et Fond d'Actions Social*) concernant 7 communes et dans le Protocole pour la politique de la ville de la Seine-Saint-Denis 2000-2006. Il en constitue une déclinaison locale et opérationnelle.

Les grands objectifs urbains et sociaux du GPV

- poursuivre le Grand Projet Urbain d'Epinais, principalement centré sur la requalification du centre ville,
- lancer un projet urbain liant le développement du site universitaire Paris XIII et la requalification de la coté Allende au centre ville de Villetaneuse,
- mener une réflexion intercommunale liée au développement des transports en commun et à l'essor économique généré par la présence de l'université Paris XIII,
- poursuivre les interventions en cours depuis le Xème Plan (DSQ) sur les quartiers d'Orgemont et La Source-Les Presles-avenue d'Enghien à Epinais.

En ce qui concerne les projets urbains, les approches concernent l'habitat et le peuplement, l'activité économique, les équipements et les services, la forme urbaine.

Sur les aspects plus « contrat de ville », il s'agira de poursuivre et renforcer la démarche de développement social et urbain ⁽²⁾, d'améliorer l'attractivité ⁽³⁾ de relancer la dynamique sociale par le développement économique et solidaire ⁽⁴⁾ et de conforter une identité urbaine.

Un GIP a été créé pour animer le contrat de ville/GPV. La direction de projet est légère et a surtout un rôle d'animation, de coordination et de suivi.

² politique éducative, culturelle, sanitaire, citoyenne

³ cadre de vie, espaces publics, berges de Seine ; lutte contre l'insécurité, amélioration des services publics, améliorer l'habitat

⁴ PLIE, centres commerciaux, requalification des zones d'activité, offre transports

Avancées

Le GPV s'inscrit dans la continuité des politiques de la ville suivies depuis une quinzaine d'années qui tendaient, à partir de 1994, à développer un volet «projet urbain» important.

Il existe un souci général de transversalité et une préoccupation forte d'articulation entre les projets de transports en commun, de désenclavement et de re-dynamisation économique.

Limites.

Les éléments de diagnostic sont relativement peu développés.

Les grandes orientations restent assez générales et les choix stratégiques qui seraient à faire en fonction des enjeux et des défis ne sont guère présentés.

Assez largement les projets sont à définir (*mais des études sont lancées*).

3 QUELQUES DIMENSIONS A PRENDRE EN COMPTE

3.1 Les échelles

Cette question des échelles est un des points-clefs des problèmes d'articulation des politiques locales à conduire dans des champs différents. Les différents volets d'une politique et d'un programme de renouvellement ou de déplacements urbains mettent en oeuvre plusieurs échelles spatiales et temporelles.

- les échelles spatiales, dites de « pertinence » et politico-institutionnelles sont rarement en bonne concordance,
- les échelles temporelles, prennent en compte des « temps » de mise en oeuvre et de réalisation des actions, opérations, projets, politiques et aussi le temps des « mandats électifs », des démarches contractuelles, des pratiques budgétaires, etc....

Pour illustrer cette difficile question des échelles et montrer sa complexité, on peut se référer à des exercices à caractère pédagogique qui ont pu tenter d'éclairer cette complexité.

A cet égard, on prendra appui sur deux contributions :

- dans le cadre de l'élaboration du document fondateur de la « Ville renouvelée », la métropole lilloise a cherché à bien identifier les différentes échelles spatiales et temporelles à prendre en compte par rapport à l'ambition de sa politique (*cf. en annexe les tableaux synthétiques*).
- les questions de transports et de déplacements sur la métropole lyonnaise sont traitées par la mission déplacements de la Communauté Urbaine du Grand Lyon qui s'efforce de clarifier les problèmes des échelles (*cf. en annexe les tableaux d'analyse*).

Ces contributions, à vocation plus illustratives et pédagogiques que directement opératoires, témoignent éloquemment de la complexité de la question des échelles. En effet, sur chaque thématique et sous-thématique, plusieurs échelles sont en jeu et interfèrent et l'articulation des thématiques différentes n'est pas simple. Les grandes métropoles, comme la Région Parisienne, à un degré supérieur, accroissent les échelles, les niveaux, les termes, mais même sur des agglomérations moyennes, s'observe une grande complexité.

- **Dans la pratique, qu'observe t'on ?**

Au-delà des exercices pédagogiques évoqués ci-dessus, il faut bien comprendre les contraintes générales et communes des acteurs par rapport à cette question.

- L'élaboration et mise en œuvre des PDU sont concentrées nécessairement sur la double échelle, bassin/agglomération et aire de l'AOT, dans la mesure où les grands choix techniques et les grands enjeux financiers (*notamment les transports en commun*) se font à ce niveau.

Dans la phase de mise en œuvre une autre échelle concerne des sites limités de type pôles d'échanges et leur articulation avec des opérations urbaines (*cas sur Lille PDU, micro-PDU, cas en région parisienne également avec la démarche pôles*).

Le Grand Lyon s'est intéressé fortement à une échelle intermédiaire, celle des secteurs d'agglomération avec le souci de mettre en relation les différents projets (*aménagement, urbanisme, équipement*). Cette démarche donne une base d'articulation mais elle est restée assez technique.

- Les GPV (et sur les contrats de ville dont les GPV doivent découler) conduisent à privilégier l'échelle du « grand projet ». Elle comprend souvent un ou plusieurs grands quartiers, un « morceau de ville », des territoires prioritaires ciblés.

Compte tenu de leurs missions, de leurs délais, de leurs champs d'action, les échelles « supérieures » sont prises en compte dans la mesure où une politique, des orientations, des choix, une cohérence, des déclinaisons sont définis et portés.

L'expérience montre que l'échelle des GPV possède peu d'interface avec l'échelle d'agglomération utilisée pour traiter les autres champs tel celui des déplacements.

En région parisienne, une échelle intermédiaire, la communauté d'agglomération (*Plaine commune*), pourrait articuler les grandes politiques régionales et des grands projets urbains et les politiques et projets sectoriels.

- Ces constats peuvent se faire au niveau des directions de projets ou de missions mais aussi au niveau des exploitants ou des opérateurs.

Les exploitants des transports en commun oeuvrent à deux échelles : les réseaux, en général l'agglomération et la mise en œuvre et la gestion plus locale, : pôles, stations.

Les opérateurs de la politique de la ville (*aménageurs, bailleurs, opérateurs publics, etc...*) ont une échelle privilégiée : le quartier et/ou le sous-quartier.

- **Plusieurs enseignements peuvent être tirés de nos observations:**

- une bonne analyse et une bonne compréhension des échelles en jeu sont nécessaires. Toute démarche globale, transversale ou sectorielle doit commencer par un minimum d'analyse et de pédagogie sur les différentes échelles à prendre en compte et doit la conserver en arrière plan.

- les démarches de politique d'ensemble ou thématique, de projets, d'opérations, d'actions doivent bien identifier au départ les principales échelles. L'art de s'occuper de la ville, de « faire la ville », c'est souvent de savoir traiter les problèmes, en même temps, à plusieurs échelles. Il existe souvent une échelle majeure de référence et/ou

une échelle institutionnelle « compétente », mais presque toujours d'autres conditionnent pour partie la portée, l'efficacité, la pertinence de l'action.

- Il est essentiel que les efforts d'articulation prennent en compte les différentes échelles.

Ainsi la politique de renouvellement urbain à grande échelle peut d'autant mieux se jouer que la politique de déplacements, dans son ensemble, apporte une contribution pour faciliter la mobilité des populations concernées, l'accessibilité de ces territoires et l'accessibilité de la ville depuis ces territoires.

Ainsi, à petite échelle, le renouvellement urbain aura de meilleurs atouts si tous les lieux d'échanges, liés aux transports en commun, sont de bonne qualité et attractifs. Sur toutes les villes et agglomérations étudiées, cette « sensibilité » semble avoir beaucoup progressé ces dernières années et se ressent dans les projets en cours.

Cette maîtrise des questions d'échelle nous semble être une des bases indispensables pour permettre une bonne articulation des politiques de la ville et des politiques de déplacements. Elle est exigeante parce qu'elle demande, pour être bien pratiquée, une connaissance correcte et lisible à chaque échelle, une grande transparence des données, analyses, propositions, etc...

Le souci d'aborder les questions à traiter à plusieurs échelles à la fois est de plus en plus net dans les diagnostics, dans les exposés des enjeux. Il peut avoir tendance à s'estomper quand on aborde les projets, les programmes, la mise en oeuvre opérationnelle parce qu'interfèrent les niveaux et les échéances institutionnelles et politiques.

Recommandations :

Au début de chaque document : PDU, PLH, Contrat d'agglomération, contrat de ville, GPV, etc.. devraient figurer 3 ou 4 tableaux et 2 pages de commentaires pour bien identifier et situer les différentes échelles spatiales et temporelles à prendre en compte. L'exemple lyonnais sur les transports et déplacements est intéressant.

3.2 Les enjeux économiques, les « marchés » et les enjeux sociaux

La politique de la ville et celle des déplacements sont traversées par d'importants enjeux économiques et sociaux.

- **Les enjeux des politiques de déplacements comme des politiques de renouvellement urbain ont des dimensions économiques et sociales complexes :**

Ces enjeux, dans le domaine des déplacements comme de l'habitat et de l'urbain reposent sur des « marchés » et sur des logiques économiques.

Mais ces enjeux reposent aussi des nécessités de solidarité, de régulation, de services, qui s'appuient sur des « droits » plus ou moins définis : droit au logement, droit de se déplacer, droit « à la ville » (*incluant la sécurité, etc...*). Le seul marché, dans ses contraintes économiques, hors de toute aide publique, ne peut répondre aux besoins de déplacement, de logement, de « ville » et de services, de tous. Et cela d'autant que dans les quartiers de la politique de la ville et relevant de projets de renouvellement urbain, les populations sont majoritairement modestes ou même en difficultés sociales et économiques.

On observe en effet que les déplacements relèvent à la fois de l'économie de marché (*jeu de l'offre et de la demande, usage payant*) et de l'économie sociale (*prise en charge d'une partie des coûts par les pouvoirs publics, tarification « sociale », parfois usage gratuit*).

Il en est de même du renouvellement urbain. D'une part, il s'agit souvent de « remettre » des territoires, des quartiers dans le marché (*marché du logement, commerces, services, etc...*) en commençant par un effort public important. D'autre part, il s'agit à la fois de créer ou de recréer un marché du logement économiquement viable mais aussi de redéployer et de qualifier une offre sociale, qui ne peut répondre à ses objectifs sans être fortement aidée par les pouvoirs publics.

Dès lors, les enjeux économiques et sociaux sur ces grands volets du fonctionnement de la ville sont complexes. Ils dépendent d'une croissance qui donne plus au moins de capacités aux ménages et aux pouvoirs publics, des choix de ces derniers par rapport aux différentes charges régaliennes et de solidarité et de l'importance et des formes des politiques de redistribution.

- **Les enjeux économiques**, sur les déplacements comme sur le renouvellement urbain sont lourds en terme de charges financières et nécessitent le temps long. Les investissements effectués s'amortissent souvent sur 20 à 30 ans, demandent du temps pour avoir l'efficacité recherchée sinon la rentabilité éventuellement attendue. Toute la difficulté est d'arriver à investir suffisamment bien pour répondre aux besoins, pour élargir le marché, pour développer des processus de valorisation et des perspectives au moins partielles de « retour sur investissement » tout en permettant un accès pour tous.
- **Les enjeux sociaux** sont assez considérables : donner l'accès au logement décent, à la mobilité, à l'emploi, à la ville et à ses services, faciliter l'insertion et l'intégration, limiter les processus ségrégatifs et réduire l'insécurité et certaines dérives « sociétales ». Ces enjeux sociaux se concentrent sur les territoires de la politique de la ville et ont un coût de fonctionnement et de gestion important. Toute la question est de savoir si ce coût est susceptible de réduire les difficultés de ces populations et de leur apporter un mieux vivre en remettant le couple territoire /population dans une situation plus favorable et moins coûteuse à terme.

- **Ces enjeux sont évoqués dans les grands projets en cours**

- La conjonction d'une desserte nettement améliorée du centre de Roubaix et d'une requalification du logement, des activités commerciales, des équipements et des espaces publics, peut-elle réintroduire une dynamique économique propre et sortir les populations d'une spirale négative ?

Sur le territoire du Grand Projet la concentration des investissements publics, le réinvestissement privé et la mobilisation sur le traitement social conduisent à accroître très nettement les moyens financiers mobilisés. D'une certaine manière, on ne saurait s'en offusquer car ces territoires ont été très longtemps sous-investis.

L'enjeu est bien la remise « dans le marché », dans un fonctionnement normal n'obligeant plus à un surinvestissement et à des coûts élevés de gestion sociale et urbaine.

- Le même type de question se pose sur Valenciennes. L'arrivée du tramway conjugué à une restructuration et un renouvellement marqué des territoires, amplifie les efforts déjà importants entrepris sur la ville de Valenciennes. Cet équipement aura-t-il à terme un impact économique suffisant et une efficacité sociale ?

- Une interrogation similaire se pose sur Epinay – Villetaneuse. La conjonction d'une desserte très améliorée et d'une transformation substantielle de quelques quartiers très marqués est-elle susceptible de retourner les processus de dévalorisation pour remettre ces territoires dans le circuit économique, comme cela a pu se faire dans d'autres parties de la couronne parisienne ?

Ces quelques situations aux enjeux forts montrent bien comment l'articulation et la conjonction de la politique de déplacements et de renouvellement urbain sont nécessaires pour renverser la spirale de la dévalorisation, pour retrouver de la création de valeur et des marchés tout en donnant toute sa place aux « nécessités sociales ».

Recommandations

Dans chaque document, les enjeux économiques et sociaux devraient être évoqués en « entrée » par quelques données commentées (état, évolution) et en « sortie » pour apprécier le poids des efforts proposés, pour préciser les objectifs recherchés, pour montrer les articulations transversales. Ceci dans la double perspective d'une meilleure compatibilité avec le marché et d'un progrès social.

4 ENJEUX ET PRATIQUES AUX DIFFERENTS NIVEAUX

4.1 Le niveau politique et stratégique

- Lorsqu'on aborde les questions de cohérence et d'articulation des politiques sur la ville, la première interrogation porte sur la qualité de la vision d'ensemble du développement de la ville et de l'agglomération.

L'existence concrète de supports et/ou de traductions sous forme de « cadres de référence » politiques et stratégiques, globaux ou sectoriels, favorise la cohérence et l'articulation des politiques.

- **Si nous reprenons les villes et agglomérations étudiées, que pouvons nous relever ?**

- Sur la métropole lilloise, la communauté urbaine est à forte dominante technique (*réseaux et tuyaux schématiquement*). A ce titre, la communauté urbaine mène une politique active sur les déplacements en matière d'infrastructures routières et de développement des transports en commun (*VAL – métro automatique léger*).

L'urbanisme et l'aménagement restent du ressort des communes, la communauté urbaine étant surtout, en ce domaine, un guichet. Il n'y a guère de vision politique et stratégique au niveau communautaire à l'exception toutefois du développement de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq. Vision de l'Etat, décidée dans les années 70, elle a sa propre cohérence interne mais ne la développe pas à l'échelle de la métropole, voire même présente une certaine incohérence avec l'évolution des villes existantes.

Au tournant des années 90, les maires des quatre plus grandes villes de la communauté (*sous l'impulsion du maire de Lille, Pierre Mauroy, qui a pris la présidence de la Communauté urbaine*), définissent sinon une vision, du moins un cadre de « programmation » à court/moyen terme de grands équipements et de grandes opérations d'aménagement.

Ils relancent des démarches de planification (*SDAU, PLH, Charte de développement, contrat d'agglomération, etc.*), sachant qu'une part importante des investissements est consacrée à l'extension du métro et à la rénovation du tramway.

Cette période de réflexion amorce la recherche d'une vision du devenir à long terme de la métropole. C'est dans ce cadre que se fonde le concept de « *ville renouvelée* » et se développe une double stratégie : se donner des pôles d'excellence et mener une politique forte et ambitieuse de renouvellement des territoires en difficulté sinon bloqués.

Cet ensemble d'orientations, à connotation économique, sociale et urbaine, se connecte avec l'effort qui se poursuit en matière d'infrastructures de déplacements. Cette cohérence et ces articulations ne se traduisent que timidement dans une vision politique et stratégique d'ensemble à l'échelle de la métropole.

Un document fondateur de référence de la ville renouvelée a été formulé en 1996 qui restera relativement confidentiel : cependant il guidera, au moins partiellement, un certain nombre de démarches sectorielles (*PLH, PDU, Contrat de ville, GPU, GPV, ...*) et il sera porteur d'une mobilisation sous formes de groupes de travail transversaux.

Il faut aussi souligner que cette vision politique et stratégique « de référence » se concrétisera plus nettement, sous l'impulsion et avec le dynamisme de son maire, sur la ville de Roubaix, lieu important et majeur de la ville renouvelée.

- Sur la métropole lyonnaise la ville de Lyon occupe une place importante. Nous sommes en présence d'une communauté urbaine puissante et fortement structurée qui s'est investie depuis longtemps dans les champs de l'urbanisme et des politiques de la ville. De nombreuses structures dont l'agence d'urbanisme, les SEM d'aménagement, les organismes de développement lui fournissent des bases importantes de connaissance et d'analyses. Elles participent à la définition des visions politiques et stratégiques de moyen et long terme.

Bien entendu, selon les personnalités, les orientations et les choix peuvent varier. Cependant les maires, par ailleurs présidents de la communauté urbaine, et deux ou trois autres élus bien identifiés, ont été régulièrement porteurs d'une vision politique et stratégique le plus souvent lisible et dotée d'une certaine cohérence et de quelques articulations majeures.

Ainsi, même si des décalages dans le temps ou dans les priorités sont visibles, d'importantes articulations existent entre le développement de lignes de transports en commun à haute qualité de services et les principaux grands projets de renouvellement urbain.

- Montpellier présente une autre configuration ; elle est plutôt de grande taille et assez largement dominante dans son agglomération. Jusqu'à une période récente l'intercommunalité était assez peu développée et sa nécessité, hors quelques champs techniques, ne s'imposait pas d'une manière absolue. Par ailleurs, nous sommes en présence d'une continuité politique longue et d'un maire à forte personnalité.

Cette forte personnalité et la présence jusqu'à une période récente, d'un premier adjoint, géographe, universitaire spécialiste de géographie urbaine, ont favorisé le développement d'une vision politique et stratégique à moyen et long terme. Sa cohérence, ses articulations, sa dynamique, sa communication ont fortement influencé les différentes démarches (*PLH, PDU, Contrat de ville, GPV, etc.*) et permis une mise en oeuvre qui, dans l'ensemble, a appliqué les grandes orientations définies.

Cette situation évolue avec la mise en place et la montée en régime de l'intercommunalité. D'une part, sur toute une série de thématiques, l'échelle d'agglomération s'impose de plus en plus comme indispensable pour traiter le développement de la « ville » et son fonctionnement, et ceci indépendamment de la question institutionnelle. La vision politique et stratégique qui avait dominé jusqu'alors se modifie. Une illustration en est donnée par la première ligne de tramway qui dessert seulement la commune de Montpellier alors que la suivante intéressera l'agglomération. D'autre part, l'intercommunalité nécessite une vision de moyen long terme élaborée et débattue, qui se formule et se précise progressivement.

- Sur Valenciennes, il faut rappeler les spécificités de « l'agglomération » : une vaste conurbation de 350.000 habitants, très morcelée et une ville centre de moins de 50.000 habitants, un bassin industriel très atteint par la récession des industries traditionnelles et donc par le chômage, une situation résidentielle et urbaine, elle aussi, très marquée. Jusqu'à une période récente l'intercommunalité a été complexe et partielle avec une préoccupation dominante, l'emploi et le besoin de nouvelles activités. Ces efforts se sont concrétisés par des résultats importants dans le champ de l'industrie automobile, de l'industrie du matériel ferroviaire.

En terme de vision politique et stratégique d'ensemble à moyen et long terme, il faut souligner que, compte tenu du contexte, c'est plutôt l'État qui a été le porteur dominant de quelques orientations majeures jusqu'à la fin des années 80, à la fois du fait des difficultés économiques, sociales et urbaines, du fait aussi d'une présence traditionnelle forte de la DDE (*arrondissement de Valenciennes*).

La décentralisation puis le changement municipal sur Valenciennes en 1989 ont modifié quelque peu la donne. Les collectivités locales ont progressivement développé leurs compétences et leur maîtrise sur l'urbain. Diverses intercommunalités thématiques se sont développées, notamment sur les déplacements. L'association de développement du Valenciennois, sorte d'agence d'urbanisme et de développement, a été créée.

Alors que les acteurs publics et privés s'étaient concentrés sur le redéveloppement économique et le traitement d'urgence des situations urbaines dégradées, le maire de Valenciennes a défini et fait vivre une certaine vision de l'avenir de sa ville et de son bassin. Il a recherché un net changement d'image en s'appuyant sur des investissements culturels forts (*théâtre, musée, etc ...*) et en privilégiant la qualité urbaine (*patrimoine, habitat, espaces publics, etc...*). Ces choix devaient permettre de donner une « centralité attractive » au bassin de Valenciennes. Cette vision est très prégnante et très portée mais peu formalisée.

Compte tenu du contexte politique et de l'évolution récente, deux communautés d'agglomération de poids similaires se sont créées. Elles s'efforceront d'avoir une vision commune de moyen et long terme mais seront probablement assez indépendantes dans leurs projets et leurs actions.

- Concernant les sites rencontrés en Région Parisienne (Les Mureaux et Epinay/Villetaneuse), il faut rappeler les spécificités de la configuration locale et régionale. Les communes sont insérées dans un tissu urbain dense recouvrant différentes échelles et ceci dans un contexte politique et institutionnel où jusque récemment l'intercommunalité a été limitée.

En outre, les deux sites ont en commun d'être dans des périphéries de la capitale marquées par la présence de fortes activités industrielles en restructurations régulières. Leurs grands ensembles de logements sociaux des années 1960 à 1980, connaissent des « dérives sociales et urbaines » persistantes. Ces territoires ont fait partie de « toutes » les politiques de la ville depuis une vingtaine d'années.

Les questions de déplacements sont « lourdes » et relèvent largement des grands acteurs (*Etat, Région, STIF et exploitants RATP, SNCF, etc..*).

Ces éléments de contexte expliquent les difficultés à définir une vision politique et stratégique de moyen et long terme à l'échelle communale.

- **Au regard du niveau politique et stratégique et des supports utiles et des traductions nécessaires en termes de documents « cadres de référence » que peut-on dire, à l'écoute du « terrain » sur les bonnes pratiques, sur ce qui favorise ou sur ce qui handicape la cohérence et l'articulation des différents champs ?**

Une remarque préalable soulevée par quelques interlocuteurs mérite d'être citée : avant d'évoquer l'interface urbanisme-déplacements ne faut-il pas souligner que l'enjeu est de définir et de mettre en oeuvre une politique urbaine d'ensemble (*de développement et de renouvellement urbain*) à plusieurs échelles qui se décline en plusieurs volets : développement et transformation de l'habitat, des lieux d'activité et des lieux d'échanges, mobilité et déplacements, dynamique sociale et urbanité, sécurité, problèmes d'environnement, etc.

Dans cette perspective, il s'agit moins d'un interface entre urbanisme (*politique de la ville*) et déplacements que d'une mise en oeuvre cohérente d'une politique urbaine d'ensemble. Cette dernière s'articule avec les politiques de renouvellement et de reprise nécessaires sur les territoires en difficulté et les manières de satisfaire les besoins en mobilité.

De l'analyse des situations locales nous déduisons que la vision stratégique de moyen long terme des élus, cadre d'une politique urbaine d'ensemble, est la pierre d'angle de l'édifice à partir de laquelle s'emboîtent les projets et les actions plus sectoriels.

Ceci peut être perçu comme une évidence, mais il est nécessaire de le souligner, ne serait-ce que du fait que bien des interlocuteurs « techniciens » l'ont évoqué mais aussi du fait que des bases de cohérence et d'articulation peuvent s'y ancrer.

Recommandation

Il peut paraître superflu d'énoncer à ce propos une recommandation. Mais comme l'histoire nous enseigne le rôle que peut jouer un élu informé, il est de notre devoir de fournir des apports peu formels, peu institutionnels qui pourront stimuler, alimenter, entretenir le projet stratégique.

La vision stratégique d'ensemble est variable selon les lieux, les époques, les personnalités, leur charisme, leur sensibilité ou leur culture. Elle est nécessaire à de « bonnes pratiques », mais pas suffisante et comporte nombre d'aléas. Il n'est pas toujours facile de définir et de porter une vision d'ensemble : il peut être parfois politiquement préférable de mener des projets à court/moyen terme.

Pour que cette bonne pratique tienne sa place, des « ingrédients » peuvent faciliter les choses. On en indiquera quelques uns :

- L'existence de moyens locaux, aptes à apporter, de manière ouverte, des analyses sur ce qui se pense et se fait d'intéressant ailleurs. Ces outils peuvent être variés : agence d'urbanisme et de développement, cellules internes aux grands acteurs (collectivités locales –*exemple de Millénaire 3 sur le Grand Lyon-*, État...), consultants externes, etc. Ils peuvent être des bases solides pour qu'existe véritablement une vision politique et stratégique. Les expériences montrent que le défi est d'arriver à faire de la matière analysée et proposée des lignes de force « lisibles, compréhensibles, convaincants, assimilables » par les élus et notamment « les élus phares ».

De ce point de vue, la métropole lyonnaise propose depuis longtemps aux élus des outils qui enrichissent leurs visions du développement et de la transformation de leur territoire.

Sur la métropole lilloise, ces moyens ont été relativement réduits pendant une douzaine d'année. Leur relance, à la charnière des années 1990, a entraîné les élus à se donner ou redonner une vision de moyen long terme, à rechercher un cadre stratégique pour aborder les défis urbains auxquels ils étaient confrontés et à s'ouvrir à des partenariats plus larges.

Sur les agglomérations de Montpellier et de Valenciennes, ces outils et ces moyens sont réduits (*elles n'ont pas encore d'agences d'urbanisme*) ce qui ne veut pas dire qu'il n'existe pas de démarche. Les villes centre se dotent de quelques moyens et ont su mobiliser les universitaires sur Montpellier et s'appuyer sur les services de l'Etat dans le Valenciennois. On ressent néanmoins sur ces deux agglomérations, le rôle plus important et plus difficile aussi du maire.

En région parisienne, la situation est plus complexe. Aux échelles supérieures, un ensemble important d'analyses, de réflexions, de prospective est disponible et diffusé. Aux échelles communales, le degré d'analyse et de réflexion est plus variable.

Recommandation

Des regards « décalés », des analyses rétrospectives et prospectives, des enseignements tirés des expériences des autres, des recherches d'anticipation, etc.... doivent pouvoir à différentes échelles mais notamment localement constituer une forme de substrat qui renouvelle régulièrement cette nécessité de prévoir, d'anticiper, de saisir les opportunités, de réagir aux évolutions, aux événements. Les formes peuvent être diverses, l'important, c'est qu'elles existent.

- Un second ingrédient est à prendre en considération : l'existence de documents traduisant la vision politique et stratégique facilite l'articulation des projets sectoriels.

A cet égard, on pense à ce qu'on appelle parfois un « *projet d'agglomération* » dont l'horizon temporel se situe à 15-20 ans. Il se décline en un document « d'engagement » à moyen terme (5-10 ans) constituant un programme d'aménagement et de développement (*cf. en annexe les propositions formulées dans l'ouvrage coproduit par la CDC et la FNAU et intitulée « Douze propositions pour une ville renouvelée »*).

De tels documents formalisés et partagés sont encore trop rares.

Le projet d'agglomération est peu courant : la métropole lyonnaise en dispose d'une certaine manière avec le document de référence de Millénaire 3. Dans les autres villes et agglomérations, un tel document est embryonnaire ou répond mal aux objectifs. Les schémas directeurs en font ou en ont fait parfois office mais sans exprimer de véritables « desseins » stratégiques.

Le second document d'engagement à moyen terme est plus présent, soit sous la forme d'un « plan de mandat » et/ou « plan pluri-annuel d'investissement » qui peut être plus ou moins élaboré et hésite souvent entre le stratégique et le « catalogue » (*où chacun doit retrouver son petit*), soit sous la forme d'un « projet » devant être le support d'un contrat d'agglomération, projet encore peu présent et qui peut être dominé par ce qu'il y a « à contractualiser ».

Les acteurs locaux sont assez enclins à estimer que de tels documents (et le travail d'élaboration, de concertation de partage que cela implique) constituent la bonne pratique de cohérence et d'articulation. Ce constat est assez partagé, comme en témoigne la loi « Solidarité et Renouveau Urbain » qui institue des documents de ce type. Pour beaucoup, ces documents de référence devraient « aller de soi », que les lois l'imposent ou pas. Il est certain que plus de compétences, plus de pouvoirs et de responsabilités, plus de moyens à l'échelle des intercommunalités, à l'échelle locale les rendront « naturellement » nécessaires. C'est une question de maturité des structures intercommunales et de volonté politique des élus. Encore faut-il que les principaux acteurs jouent le jeu et qu'on ne se perde pas dans des maquis de démarches et procédures plus ou moins enchevêtrées, plus ou moins pérennes.

Recommandation :

L'intérêt de ces « documents » est évident dès qu'on parle de cohérence et d'articulation, et pourtant il ne s'est guère imposé.

Le mouvement de décentralisation (institutionnellement et plus encore dans les esprits) atteint peut-être ce point où les collectivités locales s'imposent ou vont s'imposer cet exercice.

On rêve, par exemple, que l'ensemble des communautés urbaines et communautés d'agglomération se donnent l'obligation de formuler de tels documents, de les actualiser ou de les revisiter régulièrement (cf. propositions FNAU/CDC déjà citées). Une obligation qu'on se donne « d'en bas » peut susciter plus facilement l'adhésion que des directives « d'en haut ».

- Un troisième ingrédient réside dans l'existence de documents de référence « très professionnels » sur les grands domaines qui font la ville, qui permettent d'habiter, de travailler et de vivre « en ville » : développement et transformation résidentielle et urbaine, mobilité et déplacements, environnement et cadre de vie, sécurité et urbanité, services, activités et commerce notamment. Sur chacun de ses grands domaines, la bonne pratique réclamerait des documents de référence « permanents », c'est à dire régulièrement ajustés, élaborés et suivis en interface permanente avec les documents de référence évoqués plus haut.

Ces documents existent localement sous diverses appellations : *PDU, PLH, GPV, contrats de ville, contrats locaux de sécurité, schéma d'urbanisme commercial, charte de l'environnement*, etc.

Ces documents permettent de décliner des politiques nationales thématiques dirigées vers des territoires en difficulté et leurs populations. Ces documents servent à définir des projets auxquels l'État et les collectivités locales contribuent financièrement aux projets ainsi définis.

Dans les villes et agglomérations étudiées ces documents existent donc « nécessairement », pourrait-on dire, puisque des financements liés sont à la clef.

Avant l'élaboration de ces documents, des politiques et des projets existaient : tramway, restructuration d'îlots anciens ou de parties d'ensemble HLM ou de friches urbaines, revitalisation économique, actions de qualification sociale, etc.

Les PDU et les GPV ont conforté ces politiques et ces projets. Ils ont souvent permis une concertation plus large que celle qui existait, un plus grand partage des options à prendre, une association d'autres acteurs de la ville, une communication plus étendue, plus pédagogique à la population, etc.

Leurs temporalités, leurs échéances, leurs cohérences entre eux n'ont pas toujours été simples (*pensons au trio théoriquement emboîté contrat d'agglomération, contrat de ville, GPV*). Les cahiers des charges, les recommandations et les observations « centrales » en ont fait parfois des documents un peu formels (*soyons de bons élèves, rentrons dans le cadre...*).

La plupart des acteurs locaux estiment que ces documents et leur remise à jour régulière sont constitutifs de la politique locale de développement, de transformation et de gestion de leur ville et qu'ils relèvent « d'une bonne pratique ».

- Dans cette perspective, le meilleur processus de prise en charge de ces documents serait que la collectivité locale en soit pleinement responsable (*ce qui suppose sans doute encore quelques décentralisations de compétences et de moyens*).

Sur cette base, les acteurs (*notamment les acteurs de rang supérieur : département, région, état, union européenne*) qui peuvent accompagner les projets peuvent le faire **en toute connaissance de cause**.

Recommandation

La bonne pratique ne serait pas tant de s'appuyer sur des cahiers des charges types, des circulaires, des recommandations ou des guides que de connaître et échanger les expériences.

La visite et l'échange avec d'autres villes et agglomérations, les formules « clubs d'échanges » ou « séminaires » de taille limitée, mêlent les acteurs et permettent le brassage aussi libre que possible.

Concernant les documents eux-mêmes, quelques constats pour envisager des recommandations :

Les PDU sont des documents généralement bien présentés. Au regard de ce qui existait, ils constituent un apport indéniable d'analyses et de pistes d'action. A en lire plusieurs, une certaine sensation de « copier/coller » domine. Le modèle semble être appliqué scrupuleusement, voire identiquement (on double la part du vélo, on baisse les taux de pollution de tant de %). Cette pratique réduit l'analyse des spécificités locales, la recherche d'objectifs et de moyens correspondants à une situation spécifique et limite d'une certaine manière la concertation, la mise en relation avec d'autres politiques, etc.

Recommandations

D'une manière générale, l'attente est plus :

- d'une part, de disposer d'une forme de « pense-bête », non seulement sur les différents aspects de la mobilité et des déplacements mais aussi sur les articulations avec les autres volets d'une politique sur la ville ; pense bête donc, plus que pensée unique,

- d'autre part, d'avoir régulièrement des apports, avec un peu de recul et s'appuyant sur des situations locales, qui aident à comprendre ce qui freine ou au contraire favorise les réponses aux besoins de mobilité dans une perspective de développement durable.

- en outre, diagnostic, orientations, objectifs, solutions apparaissent assez « mécaniques ». Les problèmes des comportements, de leurs évolutions, de ce qui les influencent sont peu abordés.

- en outre aussi, beaucoup d'observatoires sont annoncés, cela fait partie de la « cheek-list ». Tout observatoire court plusieurs risques : celui de l'abondance des choses à observer qui bien souvent obscurcit la connaissance, celui de ne pas suffisamment prendre en compte des temporalités nécessaires à la signification des évolutions, celui du manque d'analyse, de mise en relation. Comment faire vivre des observatoires relativement légers mais performants et surtout enrichis d'analyses synthétiques mais porteuses de compréhension ?

- enfin, une des bases d'articulation et de cohérence est de se situer à l'échelle des autres. Des plans de déplacements de secteurs sont utiles à la cohérence. Ceux conduits sur le Grand Lyon qui mettent en perspective les projets et actions liés aux déplacements et ce qui se passe ou est envisagé de se passer dans les autres domaines « de la ville » semblent être des outils à recommander.

Compte tenu des acquis locaux, on pourrait recommander qu'un approfondissement sur ces différents points soient conduits sous forme de groupes de travail composés de quelques élus « en charge des PDU », de deux/trois experts de l'Etat, mais surtout des pilotes techniciens des collectivités locales en charge des PDU auxquels, dans chaque groupe il faudrait ajouter deux trois personnes ressources des collectivités locales en charge d'autres champs (habitat, GPV, social, environnement,...)

Concernant les contrats de ville et les GPV, l'approche est plus complexe dans la mesure où les documents contrat de ville et GPV peuvent être plus ou moins mêlés ou plus ou moins indépendants. En outre, les contrats de ville se sont situés dans une certaine logique d'évolution où la dominante du traitement social l'emportait, conduisant souvent à un document catalogue où tous les aspects étaient abordés pour couvrir les difficultés des populations sans beaucoup de hiérarchisation, mêlant mesures générales et mesures spécifiques.

Les GPV sont une démarche particulière ciblée, conduite dans un premier temps rapidement alors que les contrats de ville s'élaboraient ou s'achevaient. Leur ambition de « grand » projet de renouvellement urbain avait quelque difficulté à se situer ou à se glisser entre un couple contrat d'agglomération/projet d'agglomération (*qui n'existait guère ou en tous les cas n'était pas formulé mais dans lequel ils devaient se situer compte tenu souvent de leur importance et de leurs temporalités*) et le contrat de ville dont ils devaient constituer un volet, sans compter le PLH qui devrait en être le support.

Ces documents ont associé d'une manière plus ou moins claire une problématique urbaine à dominante habitat (*dans la plupart des cas, le projet urbain est à définir*), des actions à dominante sociale (*ne constituant pas un projet social*). Certains volets sont plus ou moins développés comme le transports en commun et le désenclavement. L'impression prévaut que les ingrédients de cohérence et d'articulation sont là mais que la « sauce » a quelque difficulté à prendre.

Recommandations

L'architecture de ces documents est sans doute à revoir, notamment dans les perspectives de décentralisation. Vision à long terme et projet d'agglomération doivent guider la cohérence et l'articulation des différentes politiques locales sectorielles qui peuvent sur certains territoires avoir une déclinaison prioritaire. Les grands projets urbains doivent s'inscrire dans la stratégie d'ensemble d'agglomération et articuler sur le ou les sites les politiques sectorielles.

Les grands projets urbains sont dépendants de la politique d'ensemble et des politiques sectorielles dans lesquelles ils doivent « puiser » pour bâtir un projet cohérent en ayant toujours en tête le cheminement suivant :

- Diagnostic très stratégique (renvoi pour plus de détail aux politiques et outils sectoriels)***
- Ambition et grands objectifs politiques et stratégiques reliés au projet d'agglomération***
- Déclinaisons programmatiques et articulation aux politiques et programmes d'action sectoriels.***

Sur ces quelques bases, la recommandation pourrait être de faire un travail méthodologique et pédagogique, par petits groupes, animés par un ou deux élus, composés de quelques directeurs de projets, personnes ressources de l'Etat et experts.

4.2 Le niveau de direction de projets et d'assistance à maîtrise d'ouvrage

- Le niveau de direction de projet et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage a pris de l'importance dans les vingt dernières années sous des formes assez diversifiées et mais précaires.**

Schématiquement, ce niveau répond à un double souci : d'une part, dans le cas de projets complexes, se donner les moyens supplémentaires d'une ingénierie forte, de capacités ciblées d'animation et de conduite de projets, d'autre part, se donner les moyens pour la maîtrise d'ouvrage d'ensemble politique et stratégique, d'avoir un relais fort entre elle même et les autres partenaires concernés : autres maîtres d'ouvrage, opérateurs et maîtres d'œuvre, gestionnaires, etc...

Ce niveau, qui n'est pas généralisé, prend des formes de mise en oeuvre diversifiées : il peut être internalisé mais bien identifié au sein de la collectivité locale (*commune ou plus souvent intercommunalité*), il peut être externalisé (*dans une structure spécifique sous différentes formes*), il peut s'inscrire dans le cadre d'un partenariat (*cas des Établissements publics et plus récemment cas des G.I.P. qui se sont développés pour les GPV*).

- Sur la métropole lilloise, différentes formes existent : mission spécifique et forte importance de la communauté urbaine pour la mise en oeuvre du métro (VAL), mission déplacements (*en charge du PDU*), Établissement public de restructuration et d'aménagement de Roubaix-Tourcoing (*qui n'a guère fonctionné*), SEM d'étude (*Projet Euralille*), G.I.P. (*pour le GPU Roubaix-Tourcoing puis pour le GPV sur cinq communes*), etc....

- Sur la métropole lyonnaise, la dominante a plutôt été le recours à des missions internes bien développées, solides (*mission déplacement, mission habitat, mission développement social et urbain, s'appuyant sur des chefs de projet pour les différents sites*) mais les transports en commun relèvent du SYTRAL dont l'équipe joue ce rôle. Le GPV de Vaulx-en-Velin s'est doté d'un G.I.P. (*ce qui n'a pas été fait sur les autres sites de La Duchère sur Lyon, Vénissieux, Rillieux*)

Sur Montpellier, ce niveau n'a jamais vraiment été identifié. Schématiquement, les élus, leurs conseils et les services traitaient directement avec de grands opérateurs (SEM, OPAC,..) fortement structurés. Un G.I.P. a cependant été mis en place avec la mise en oeuvre du G.P.V., avec un rôle d'animation et de coordination.

- Sur Valenciennes, ce niveau a été peu présent ou s'est exercé plutôt à l'échelle des communes (*SEM Coeur de ville sur la commune de Valenciennes*). Pour le G.P.V., un G.I.P. a été mis en place récemment mais ce niveau semble plutôt se développer dans la cadre des nouvelles communautés d'agglomération qui se mettent en place sous forme de « mission ».

- Sur Les Mureaux et Epinay sur Seine, ce niveau était peu présent (*les projets sur les déplacements se jouent à d'autres échelles*). Les contrats de ville bénéficiaient d'une certaine structuration (*chefs de projet*) et les GPV ont été dotés de G.I.P avec des structures assez légères. Sur Epinay sur Seine, ce niveau est traité pour partie à l'échelle de la communauté d'agglomération.

• **Que pouvons-nous observer des pratiques ?**

En s'attachant aux directions de projet de GIP/GPV, il faut rappeler qu'elles sont, pour la plupart, récentes, voire pas encore vraiment constituées et n'ont guère eu à travailler en « amont ».

Les dossiers GPV et les conventions territoriales ont été constitués rapidement. Les acteurs locaux (*dont les directions de projets quant elles existaient*) ont utilisé les matériaux existants en termes de diagnostics et de projets, parfois en termes de stratégies à partir des études ou démarches existantes (*contrats de ville, PDU, PLH, projets urbains parfois, etc...*). Dans l'ensemble, il n'a pas été pratiqué d'investissements en termes d'études, d'investigations nouvelles lourdes, même si des éléments soit plus stratégiques ou globaux, soit plus sectoriels faisaient défaut.

Ces directions de projets sont absorbées par une double mission : mettre en œuvre des démarches de projet urbain sur des sites (*ainsi dans l'agglomération lyonnaise, sur le GPV de La Duchère et sur Vaulx-en-Velin sur les sites du Mas du Taureau et du Pré de l'Herpe, ainsi sur plusieurs sites de l'agglomération de Valenciennes, ainsi sur la ville d'Epinay*), et engager et concrétiser sur les sites des opérations et des actions pour mobiliser et utiliser les moyens financiers disponibles.

Cette double mission concentre les énergies parce qu'elle exige concertation et partenariat, parce qu'elle demande de mobiliser rapidement la « chaîne » de mise en œuvre pour rendre opérationnel les projets et les actions réalisables dans des délais

raisonnables, parce qu'elle demande aussi aux directions de projets de bien se situer notamment par rapport aux services des intercommunalités ou des villes.

- **L'existence d'un « niveau » de directions de projets, d'assistance et d'appui à la maîtrise d'ouvrage est considérée généralement comme une « bonne pratique » dès lors que les projets sont importants : transports en commun en site propre, renouvellement urbain et transformation économique, sociale et urbaine de quartiers en difficulté.**

Quel que soit le contexte, un constat assez partagé se dégage sur les vertus reconnues d'une direction de projets, sous réserve qu'elle soit suffisamment armée (compétences, relations, médiation) et suffisamment soutenue :

- « pousser » la maîtrise d'ouvrage politique et stratégique,
- traduire en projet-dessein et en projets opérationnels le projet d'ensemble de la ville, de l'agglomération à différents termes,
- transmettre aux acteurs et opérateurs ce projet et les composants à prendre en compte, vertu de les mobiliser,
- écouter et comprendre les différents acteurs concernés, notamment tous ceux qui auront à mettre en oeuvre,
- favoriser la concertation, l'information, la communication,
- développer l'ingénierie de montages de projets complexes au plan juridique, au plan financier,
- mettre en cohérence et articuler.
- être en capacité de ne pas s'engluer dans de multiples « conseils et/ou comités » plus ou moins emboîtés (*comité de pilotage, comité de direction, comité technique, comité financier ou d'engagement, comité de suivi, etc.....*).

La direction de projets doit pouvoir s'appuyer sur des « forces existantes » au sein des collectivités locales, de l'État, des opérateurs, elle doit pouvoir faire appel à des consultants ou bureaux d'études extérieurs et les différents partenaires doivent « jouer le jeu ».

Recommandations

Pour que les directions de projets puissent être de « bonnes pratiques », quelques ingrédients importants sont nécessaires :

- en amont une vision politique et stratégique de moyen long terme et des documents de référence correspondants cadrent la cohérence et l'articulation.

- Dans les projets à forts enjeux, le Maire (et/ou le président de l'intercommunalité), le Préfet doivent s'impliquer fortement notamment dans les phases-clefs.

- La qualité de relations et de travail concerté entre la direction de projets et les services des collectivités locales et de l'État à différents niveaux est un gage de réussite. Cela suppose de la part de la direction de projets et de la part de l'équipe de projets d'avoir les éléments de « culture », de compréhension des logiques sectorielles qui permettent interrogations réciproques, dialogue, échanges, etc... Cela suppose de la part des « services » ouverture, écoute, transparence....

- Face à des situations souvent particulières et changeantes, face à un rôle de relais et d'ingénierie sans cesse à adapter et à renouveler, l'apport attendu n'est pas tant des recettes ou des guides que de pouvoir mûrir des savoir-faire à la fois par des échanges/visites approfondis et par des formes de clubs ou séminaires de taille réduite, peu institutionnels, permettant échanges et acculturation avec différents types de partenaires.

- Tous les projets ne présentent pas le même niveau de complexité :

- Dans le champ des déplacements ou de certaines grandes opérations d'urbanisme, ce qui relève des directions de projets ou des missions spécifiques exerçant ce rôle, les problématiques majeures relevaient de champs à dominante technique et financière, d'infrastructures, d'objets à mettre en oeuvre dans un temps et un cadre donné (*ceci ne veut pas dire que d'autres aspects n'étaient pas à traiter, mais de manière pas trop prégnante*).

- Dans le champ du renouvellement urbain, de la transformation économique, sociale et urbaine, les champs à prendre en compte sont plus nombreux, diversifiés (*habitat, environnement, situations sociales, héritages culturels, services aux populations, sécurité, image et marquage territorial*) mélangeant beaucoup d'échelles ; la direction de projets est plus complexe : elle ne doit pas tomber dans le risque de tout vouloir traiter, elle doit pouvoir et savoir utiliser les « autres ».

4.3 Niveau technique et opérationnel

- **Avec le niveau technique et opérationnel, nous entrons dans le champ de la mise en oeuvre concrète, de la réalisation, du fonctionnement au quotidien. Deux tendances naturelles, qui peuvent jouer dans des sens parfois contradictoires, existent :**

- Dès lors qu'on en arrive à la mise en oeuvre, à la réalisation et au fonctionnement, il est nécessaire de résoudre des problèmes techniques et de les situer dans un cadre financier, budgétaire et économique souvent imposé. Ainsi un exploitant de transports en commun est soumis à des contraintes techniques fortes et se doit d'assurer la rentabilité permettant de tenir ses engagements. Il en est de même du bailleur social ou encore d'un aménageur. A ces réalités s'ajoutent notre « héritage » : des cadres d'action très sectorisés et très verticaux, des formations, des statuts, des habitudes, des cultures où la rationalité d'ingénieur et/ou de financier domine. Au-delà du « que chacun s'occupe de ses affaires et les vaches seront bien gardées », il existe une crainte de compliquer et de retarder les choses si on s'éloigne de ce que l'on sait faire, d'un certain nombre de règles et de pratiques.

- Dans le même temps des interférences entre actions apparaissent et l'intérêt à coordonner, à articuler les réalisations voire les gestions est de plus en plus manifeste. La complexité des projets de transformation du tissu urbain existant « habité » rend plus évident ces interactions. C'est pourquoi on observe que les « cultures » évoluent, qu'au niveau technique et opérationnel, les acteurs cherchent à se rencontrer, se rencontrent, se coordonnent, cherchent parfois des pratiques innovantes pour mieux répondre à la globalité d'une situation locale.

On retrouve cette dualité sur tous les territoires. Il n'est pas rare que tel ou tel service, opérateur ou gestionnaire se plaigne de la rigidité de son voisin ou de son manque d'ouverture comme il n'est pas rare que les mêmes évoquent des expériences, des pratiques, des mises en oeuvre beaucoup plus ouvertes. La conviction émerge qu'à ce niveau technique les choses bougent, même si cela est parfois chaotique.

- **Il est possible d'illustrer ces évolutions par quelques exemples :**

- Sur la métropole lilloise, l'exploitant des transports en commun - Transpole - s'est doté depuis plusieurs années d'un service de plusieurs personnes en charge de faire l'interface avec les différents acteurs, d'aider au partenariat notamment au regard de tous les problèmes de gestion et de fonctionnement. Les problèmes de sécurité ont été un des problèmes majeurs de partenariat compte tenu d'une forte montée observée de faits délictueux et compte tenu de la mise en service d'une nouvelle ligne de métro. Cette cellule s'efforce en permanence de détecter les interfaces et de mettre en relation.

Dans le cadre du suivi du P.D.U. et des « micro-PDU » et lors de mise en oeuvre d'opérations de renouvellement urbain, initiées et aidées par la Communauté Urbaine,

les acteurs « aménagement/habitat » et « voirie » sont mis en relation plus systématiquement de manière à mieux « se prendre en compte » dans la finalisation des projets et dans la mise en oeuvre.

- Sur la métropole lyonnaise, outre les échanges techniques qui se sont développés à l'occasion de la réalisation de plans de déplacements de secteurs et les pratiques plus partagées entre services (*voirie/aménagement*) et avec les opérateurs (tel le SYTRAL) sur les aménagements liés et pouvant être liés aux sites en ligne propre, un travail en commun de techniciens s'est développé depuis 1994 entre transport en commun (SYTRAL) et politique de la ville (*DSU Grand Lyon*). Des groupes de travail ont abordés :

- ⇒ la question de tarification sociale,
- ⇒ les transports à la demande (*taxi collectif, prêt de mobylette*),
- ⇒ la question des agences commerciales
- ⇒ les questions de sécurité,
- ⇒ les expérimentations de navettes, etc.

- Sur la ville et l'agglomération de Montpellier, une coordination hebdomadaire entre les services de la ville de Montpellier, de la nouvelle communauté d'agglomération et l'exploitant des transports en commun (*TAM*) permet, outre d'assurer le suivi de tous les problèmes communs de mise en oeuvre et de gestion, une acculturation régulière.

- Sur la région de Valenciennes, l'éparpillement communal, les intercommunalités complexes, la diffusion des difficultés économiques et sociales rendaient jusque récemment plus difficiles l'articulation et la coordination des pratiques. Le développement et la structuration des intercommunalités (*au nombre de deux*) et la mise en oeuvre des grands projets du PDU et du GPV créent des nécessités et des conditions d'articulation. Les techniciens du SITURV et du GPV collaborent régulièrement autour à la fois de la mise en oeuvre du futur tramway et des différents projets de renouvellement du GPV. Chemin faisant, une pratique de cohérence, de complémentarité, de prise en compte réciproque, d'articulation se met en oeuvre.

- En Région Parisienne, il ne faut jamais omettre les spécificités des « échelles » qui jouent fortement dans le champ des déplacements notamment dans les transports en commun. La place de l'État, le rôle du STIF, des collectivités territoriales Région et Département ainsi que les grands exploitants que sont la RATP, la SNCF, OPTILE font que le niveau technique et opérationnel reste encore assez encadré dans les logiques et les cultures « déplacements - transports en commun ». Néanmoins, plusieurs éléments ont fait bouger les choses :

- L'appel à projet de la DIV en 1996 sur « transport public et intégration urbaine » et les aides régionales, initiées en 1994 et mises en oeuvre depuis pour améliorer les dessertes par transport en commun des quartiers concernés par la politique de la ville ont apporté des résultats tangibles (*trente six actions ont été conduites*) et ont aussi permis, au niveau technique et opérationnel, de nouvelles pratiques de concertation, de coordination, d'articulation entre les différents services et les opérateurs.

- La mise en place des GPV et des structures d'équipes de projets ont relancé ou accéléré des processus plus partagés, de l'élaboration à la mise en oeuvre de projets où

les logiques de mobilité et les logiques d'intégration interfèrent, où le renouvellement de certains territoires n'est possible que si la mobilité et l'accès à la mobilité progresse.

- D'autre part, même si le chemin est long et difficile et si la pente est rude, les progrès de l'intercommunalité vont faciliter et rendre encore plus nécessaire l'articulation et l'acculturation des logiques et des pratiques au niveau technique et opérationnel.

- En outre, la création du G.I.E « Ville et Transports » par la Caisse des dépôts et consignations et par la RATP, organisme d'assistance à maîtrise d'ouvrage, indique bien un besoin et une nécessité puisqu'il part du constat que « l'enjeu est de pouvoir tirer le meilleur parti de l'ambitieux programme Etat/Région sur les transports collectifs et les pôles d'échanges afin de favoriser le développement urbain, social et économique des secteurs desservis alors que, bien souvent, projets de transports et projets urbains correspondent à des logiques, des procédures, des temporalités, des financements différents ».

Même s'il existe bien des progrès à faire, les expériences menées et les investigations en cours sur Les Mureaux comme sur Epinay sur Seine rapprochent les acteurs techniques et opérationnels

• **Le niveau technique et opérationnel est soumis de plus en plus fortement à des aspects contradictoires qui l'obligent à bouger et ceci que l'on soit exploitants de transports en commun, aménageur, bailleur, etc.** D'une part, les contraintes techniques et financières obligent ce niveau à être plus efficace, plus rentable, plus spécialisé, plus ciblé. D'autre part, la réussite de son action passe souvent par l'existence ou le développement d'actions cohérentes dans d'autres champs.

Dès lors, ce niveau technique et opérationnel doit se donner les capacités de connaître et de prendre en compte ce qui se passe « autour » de son champ d'action. Il doit également faire connaître et favoriser la complémentarité avec son action. L'interface entre acteurs techniques et opérationnels, exploitants de transports en commun et/ou de services à la mobilité, aménageurs, bailleurs publics, services des villes ou des intercommunalités doit faire partie en quelque sorte du métier d'opérateur. On peut observer que ces pratiques se développent notamment chez les exploitants de transport en commun dans les grandes agglomérations, chez les aménageurs comme dans les services opérationnels des villes et des intercommunalités (*par exemple : cellule urbanisme de secteur dans le Grand Lyon*)

Recommandations.

Parmi les éléments à développer pour favoriser l'articulation et la cohérence, on peut évoquer :

Dans les différents services techniques, chez les opérationnels, chez les exploitants, se doter d'une cellule qui a en charge les questions d'interface, d'articulation, de cohérence sur des territoires correspondant aux entités d'agglomération.

Développer l'assistance à maîtrise d'ouvrage qui aide pour la mise en œuvre l'articulation, la cohérence, la transversalité.

Constituer, à ce niveau, des matériaux sur des expériences, des pratiques novatrices.

Envisager des formations actions sur le thème de l'articulation mêlant des services techniques des pouvoirs publics, des opérateurs (SEM, bailleurs, privés), des exploitants.

5 ENSEIGNEMENTS DE LA DEMARCHE

5.1 Les évolutions en cours sur le terrain des enjeux et des orientations des « politiques » de déplacements et de la ville

• **Concernant la politique de la ville et un de ses volets récents, le renouvellement urbain, il nous semble que les échos locaux, si on veut bien dépasser le cadre des démarches et des procédures, nous enseignent schématiquement ceci :**

- Il existe de vrais problèmes « de société » qui se sont durcis : des populations en situation difficiles (*chômage, précarité, exclusion*) ou marqués par les violences et les extrémismes ont tendance à se concentrer et notre « système » ville/habitat renforce ce mouvement. C'est l'ensemble de la société, des différents niveaux de pouvoir et de responsabilité qui doit contribuer corrélativement à la sécurité, à la réduction de la précarité, à l'accès à la formation, à l'emploi, au logement décent, aux services et équipements de base, à la mobilité.

- Il existe différents types de territoires urbains qui vivent mal, qui ne se renouvellent pas ou guère, où l'habitat est parfois indigne, médiocre et/ou rejeté, où l'urbanisme tel qu'il a été ou est vécu conduit au sentiment de marquage, de dévalorisation. Ce sont des quartiers anciens, marqués par la désindustrialisation, des quartiers d'ensembles HLM des années 60 à 80, pas tous bien sûr mais une partie notable d'entre eux. Ces quartiers ont toujours accueillis des populations modestes, voire pauvres mais les évolutions socio-urbaines et socio-culturelles ont conduit à une concentration des populations plus pauvres et plus difficiles. C'est l'ensemble de la ville (*au sens de l'agglomération voire du bassin de vie*) qui doit reconstruire en quelque sorte ces morceaux de ville bloqués, aidé par les différents niveaux supérieurs de solidarité.

- L'étape amorcée récemment conduit progressivement les édiles locaux et plus largement les acteurs de la ville à se convaincre et à convaincre que ces « morceaux de ville » doivent, pour une large part, être transformés, restructurés et renouvelés pour favoriser la diversité et la convivialité.

Ce raisonnement les conduit à envisager la politique de la ville classique et le renouvellement urbain, réduits souvent à quelques opérations, d'une manière beaucoup plus globale et transversale :

- renouveler certains morceaux de ville importants entraîne de bien traiter tous les problèmes de liens et de relations avec les autres territoires (*et notamment bien sûr les questions d'accessibilité, de déplacements, de désenclavement, etc...*),

- concevoir le développement et la transformation de la ville en fonction des enjeux de ces territoires,

- aborder plus de front un certain défi. Il faut du temps pour restructurer, remodeler, changer d'image, diversifier mais ce temps doit être d'une certaine manière assez court au risque de ne jamais rattraper le temps long de la ville qui se renouvelle d'elle-même.

- et dans le même temps, accélérer parallèlement tous les processus qui assurent la sécurité, qui donnent accès à, qui insèrent, qui intègrent, ce qui demande une concentration d'efforts de toute la chaîne de solidarité des différents niveaux de pouvoirs publics.

Tout ceci explique sans doute des attitudes contradictoires qu'on retrouve aussi bien chez les édiles que chez les techniciens, dans les services de l'État comme chez certains bailleurs, même si les raisons peuvent en être différentes. Une conscience partagée du saut à effectuer pour « remettre dans le coup » territoires et populations se heurte aux hésitations pour franchir les obstacles, pour mobiliser les moyens, pour afficher et tenir le cap.

- **Concernant la politique des déplacements, quelques enseignements apparaissent :**

- La dominante actuelle est sans conteste le développement des transports en commun en site propre (TCSP). Nous sommes sur une longue traîne qui s'affirme lentement au début des années 90 mais qui a et aura son plein effet « sur le terrain » de 1998 à 2010.

Le mouvement de fond d'équipement en transports en commun en site propre des grandes villes et des agglomérations moyennes est du à la conjonction connue d'une saturation du trafic automobile bloquant les autobus, des progrès techniques sur les tramways, de la lutte contre les nuisances, de l'impact des premières expériences de TCSP, y compris dans leur effet d'entraînement de requalification des espaces publics.

Ce développement conduit incontestablement à desservir plus et mieux qu'auparavant les quartiers en difficultés, même s'il reste encore à faire et si les réseaux à dominante radiale laissent encore des besoins de côté.

- Cette dominante a été, d'une certaine manière, assez exclusive. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela.

Les transports en commun en site propre et notamment le tramway cumulent des avantages : qualité, confort, esthétique, capacité, moyen de requalification urbaine de grands axes. Cependant les périodes des travaux génèrent souvent les réactions de quelques commerçants.

Les TCSP mobilisent fortement les capacités d'investissements et donc laissent moins de place aux autres projets. Ainsi il est difficile politiquement et parfois aussi techniquement de tenir le cap de l'objectif complémentaire qui serait de réduire l'usage de la voiture par des mesures coercitives fortes sur l'accès au centre ville, sur le stationnement, car il est vrai qu'on touche à une forme de liberté.

Il pourrait n'être pas faux de dire que se passer de voiture est un privilège de riche dans la mesure où habiter au centre et en péri-centre bien desservi comporterait un usage de la ville très valorisé qui jouerait sur l'habitat, le renchérirait et en exclurait donc les populations modestes.

Les réflexions locales sur les politiques de déplacements conduisent donc, à partir de ces constats, à se reposer les questions du développement et de la transformation de la ville. Comment, ici aussi, permettre ou favoriser la diversité de la population dans les différentes parties de la ville au regard de la gestion de la place des différents modes de déplacements ?

De ces questionnements on peut présager l'accélération de la prise en compte des axes suivants :

- Maîtrise du stationnement (des « pendulaires ») dans les cœurs de ville et d'agglomération,
- Ralentissement de la vitesse en ville,
- Développement des modes « doux ».
- Meilleure gestion des livraisons, sûreté dans les déplacements,

Ces champs devant diminuer bruit et surtout pollution, conditions nécessaires d'une « meilleure vie en ville »

- Équité de la mobilité vis à vis des populations et/ou quartiers défavorisés (tarification, transports alternatifs, à la demande, etc...)
- Amélioration de la sécurité (accidentologie),
- Question des transports périurbains.

C'est donc une variété d'approches beaucoup plus importante qui devient nécessaire : les thèmes s'élargissent, les échelles sont plus nombreuses, les acteurs se multiplient. Les finalités concernent aussi fortement le comportement des usagers, leurs capacités d'adaptation, tous éléments qui doivent entraîner des changements de modes de faire.

5.2 Des rapports renouvelés entre acteurs, de nouvelles postures

- **Vers quoi conduisent ces évolutions au regard des enjeux d'articulation de ces politiques et de leurs déclinaisons opérationnelles ? Quelles peuvent être les bonnes pratiques ? Qu'est ce qui les poussent ou les freinent ?**

Une conviction est partagée assez largement : il s'agit, à beaucoup de niveaux à la fois, de traiter globalement et souvent très localement, des conditions de vie sur lesquelles les pouvoirs publics ont des moyens d'action et de régulation non négligeables mais pas omnipotents. Cela induit de pouvoir agir et gérer d'une manière aussi efficace, réactive, souple que possible et que les différents acteurs contribuent à une « gouvernance » dynamique, ouverte, participative. Dès lors, quelles conditions sont développées pour y arriver ?

Décentralisation, réforme de l'État, clarification de certaines compétences sont autant de conditions favorables à une « gouvernance » qui porte plus en elle-même articulation, cohérence, coordination, synergie. Il ne faut cependant pas trop s'y

attarder car nous savons que le cheminement est chaotique, long, difficile mais cela reste un arrière plan assez fondamental.

- **Cependant, au-delà de ces questions, il existe des « postures » qui peuvent sensiblement aider à développer des conditions favorables.**

On peut à cet égard, pour illustrer cette question, prendre comme point d'appui le positionnement de l'État, tel qu'il s'affirme à travers différents textes notamment à l'occasion de la loi SRU. L'État se positionne comme stratège, animateur, garant des cohérences, du développement durable et de la cohésion sociale. C'est une posture reconnue.

Parallèlement, les collectivités locales, et entre autres le couple intercommunalité / commune, s'affirment aussi comme stratèges, animateurs, garants des cohérences, du développement durable et de la cohésion sociale. Qui ne rêve que les élus d'une communauté urbaine et d'une communauté d'agglomération et le premier d'entre eux ne soient stratèges, animateurs, garants des cohérences, du développement durable ? Qui ne constate que c'est de plus en plus le cas et que de plus en plus d'élus veulent assumer ces rôles ?

Ajoutons que ces rôles et ces postures doivent se situer aussi à des échelles intermédiaires (départements et régions en l'état actuel) et peuvent se jouer aussi à une échelle supérieure, celle de l'Union Européenne.

Il n'y a plus de monopole de l'intérêt général, de la stratégie, de la cohérence, du développement durable et de la cohésion sociale. Selon les principes de subsidiarité, chaque échelle de responsabilité politique doit assumer ses rôles, ses postures de stratège, d'animateur, de garant, le niveau supérieur prenant le relais quand se présentent les limites de l'action locale.

Les compétences propres ou partagées et les principes de subsidiarité incitent chacun de ces principaux acteurs à la bonne gouvernance, à la bonne gestion, au dialogue, aux échanges. Parfois la confrontation améliore localement la définition et la mise en oeuvre d'une stratégie qui aura intégré les soucis de cohérence, de développement durable, de cohésion sociale.

Cela demande au niveau local de se doter de vision et d'orientations stratégiques suffisamment transversales, de définir des priorités, de faire des choix, d'apporter aux éléments qu'il maîtrise leur efficacité notamment sociale. Cela demande que les autres niveaux, notamment l'État, se mettent en posture de contribuer à la stratégie locale, à la cohérence, au développement durable, à la cohésion sociale, en ayant une vision adaptée à la situation locale, aux problèmes à résoudre et ceci de manière aussi transversale que possible et en fonction de ses compétences et de ses moyens.

5.3 De nouvelles pratiques

• De ces perspectives découlent sinon de nouvelles conditions de mise en œuvre du moins des conditions renouvelées, au sens où chacun s'efforce d'être plus transversal, plus contributeur, plus adapté à la situation locale, plus souple.

- Systèmes de connaissance et d'observation locale performant, accessible, digérée, transparent.
- Ouverture permanente à des approches nouvelles ou renouvelées, y compris prospectives, bases de dialogues inter-partenariaux pour explorer ou conforter de nouvelles pistes (de stratégies, de projets, d'opérations, d'actions...).
- Élaboration et définition partagées et mise en cohérence de documents de référence.
- Choix programmatiques des collectivités après échanges et cadrage avec les niveaux supérieurs de solidarité.
- Gestion permanente et partagée des projets et des opérations en fonction des compétences et des moyens de chacun.

Recommandations.

Comment mieux atteindre ces conditions ? Quelles bonnes pratiques mettre en œuvre ? Celles-ci dépendent nécessairement des hommes mais elles sont aussi liées à un certain nombre de méthodes et d'apports :

- L'organisation et les principes de fonctionnement des principaux acteurs peut favoriser les réflexions et les échanges internes et avec d'autres, de manière transversale, dans un souci d'articulation et de cohérence, dans une optique « projet de territoire ». On ressent bien qu'il n'existe guère de recettes mais des pistes, des tendances, souvent à conforter.

- Du côté de l'Etat, à l'exemple de la D.D.E. de la Seine Saint-Denis, la tendance est de développer, au niveau infra-départemental et si possible en correspondance avec les communautés d'agglomération, un rassemblement des compétences internes qui participent au projet de territoire avec suffisamment de globalité et de transversalité,

- Du côté des collectivités locales, il n'est pas toujours facile de prendre appui sur les communautés d'agglomération qui se constituent.

Cependant la communauté d'agglomération « Plaine de France » avait rassemblé dès sa création les différentes grandes thématiques dans une direction (département environnement, logement, transports, culture et sports). Elle a vu se développer une certaine dynamique de transversalité, un souci de cohérence, de bonne articulation qui pourrait perdurer même si le développement conduira à diviser les départements initiaux.

La métropole lyonnaise a regroupé dans une même direction (direction du développement urbain) différentes missions (et notamment transports, habitat, développement social et urbain) et ainsi créé des conditions favorables à la transversalité, à la cohérence, à l'articulation.

La métropole lilloise a créé une direction des politiques contractuelles (contrat d'agglomération, contrat de ville, GPV, etc...) qui a vocation et nécessité de mettre en cohérence, d'articuler.

- Le mode d'organisation d'autres acteurs peut également favoriser la transversalité et l'articulation des actions. Dans la métropole lilloise, Transpole a créé en interne un service en charge des relations et du travail avec « l'environnement », notamment sur les problèmes concernant les quartiers difficiles et les populations défavorisées. Sur l'agglomération lyonnaise, un grand bailleur social se dote d'une direction renouvellement urbain qui permet la transversalité en interne et dans le partenariat avec d'autres acteurs.

- En outre, on peut mentionner en termes d'organisation, les G.I.P. ou les missions dédiées qui se sont développés pour aider à mettre en oeuvre les Grands Projets de Ville de renouvellement urbain. Au-delà de leur ciblage sur un projet, les G.I.P. ou les missions dédiées, parce qu'ils sont confrontés à des projets complexes ont comme vocation forte de favoriser l'articulation, la mise en relation. Il n'est pas rare de dire ou de constater que le G.I.P ou la mission dédiée est constitué pour favoriser la cohérence et la transversalité de l'Etat et de certaines collectivités locales.

Certains aspects plus « culturels », pèsent encore fortement. Ils associent une certaine culture technique et administrative, sectorielle et verticale qui évolue lentement compte tenu des corporatismes et des habitudes.

Des mutations profondes sont cependant à l'œuvre, souvent dans la discrétion. Localement de nouvelles (*pas seulement par l'âge*) « générations » d'élus et de techniciens développent des approches beaucoup plus globales et plus transversales dans le souci de bien considérer la situation locale dans sa complexité, dans ses spécificités. C'est cette émergence qu'il faut aider et favoriser et pour lesquelles quelques suggestions peuvent être avancées.

Recommandations

Permettre et favoriser un travail de fond, sous forme de clubs restreints d'acteurs locaux « mélangés », cadres des collectivités locales, de l'Etat décentralisé, opérateurs publics et privés sur les méthodes et les moyens de mieux s'articuler, d'apporter de la cohérence, de gérer la complexité et la diversité.

Favoriser les échanges de pratiques et d'expériences « de fond » entre quelques villes/agglomérations en essayant, ici aussi, de mêler les acteurs (visiteurs et visités)

Organiser des formations-actions sur des situations locales et en mêlant, ici aussi, les acteurs et tournées délibérément vers les cohérences et les articulations tout au long de la chaîne de la conception d'une politique locale à sa réalisation concrète.

Se donner les moyens de la réflexion (par des tiers décalés), réflexion dont le but ne serait pas tant d'évaluer que de chercher tous les éléments susceptibles de réduire les cloisonnements, les attitudes fermées, les blocages y compris culturels et d'aider à des pratiques plus ouvertes, plus dynamiques, plus de « gouvernance ».

Les cultures professionnelles évoluent. Des « anciens » nous ont fait part des progrès qu'ils constatent. Bien du chemin reste à parcourir pour lesquels ce n'e sont pas tant les directives, circulaires, documents-types qui feront bouger les choses mais plutôt un ensemble d'initiatives, d'actions, d'aides à l'acculturation à partir des acteurs locaux, de leurs expériences, de leurs envies, de leurs confrontations locales à la complexité, à la cohérence, à l'articulation permanente. Toutes les échelles de responsabilités sont intéressées et toutes peuvent fournir des apports majeurs.

ANNEXES

- Liste des personnes rencontrées.

- Liste des documents recueillis et consultés.

- Extraits du rapport FNAU/CDC « Douze propositions pour une ville renouvelée ».
Novembre 1999

- Extraits de différents documents locaux (PDU , GPV, Contrats de ville)

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

NORD – LILLE – VALENCIENNES

Interlocuteurs communs

Mr J.C. LEFRANCOIS	DGA du Conseil Général du Nord
Mr Ph. MENNERAULT	Directeur de recherche INRETS - Villeneuve d'Ascq
Mme S. FRERE	Chargée de mission à l'A.P.P.A. du Nord Pas de Calais

LILLE

Mr P. LEMONNIER	Directeur Général GIP / GPV Directeur Politiques contractuelles LMCU – Communauté Urbaine Lille Metropole
Mr J.M. SEILLIER	Responsable de la Mission Déplacement à Lille-Métropole Communauté Urbaine
Mr F.X. CASTELLAIN	Chargé de mission à TRANSPOLE
Mr Fr BRIERE	Directeur Ville renouvelée, Habitat, Foncier à Lille-Métropole Communauté Urbaine

VALENCIENNES

Mr O. VANDAMME	Directeur Politiques Contractuelles Communauté d'Agglomération de Valenciennes
Mme. C. BOBAND	DDE Arrondissement de Valenciennes
M. G. BECHET	Chargé de mission au SITURV

LYON

Mr M. CHABERT	Directeur du Développement Urbain à la Communauté Urbaine du Grand Lyon
Mr P. GAMON	Chef de la mission Déplacement à la Communauté Urbaine du Grand Lyon
Mr R. NOUVEAU	Directeur adjoint Mission Développement Social Urbain à la Communauté Urbaine du Grand Lyon
Mr G. GODARD	Directeur du SYTRAL
Mr F. BREGNAC	Directeur à l' Agence d'Urbanisme du Grand Lyon
Mr M. SOULIER	Urbaniste territorial Centre à la Communauté Urbaine du Grand Lyon

MONTPELLIER

Mr M. FOURES	Directeur du GIP / GPV de Montpelleier
Mr DELIGNY	DDE HERAULT
Mme B. RABAUD	Chef de Service TAM
Mr D. ROQUEBAIN	DGST de la Ville de Montpellier
M. Ph. JOUVIN	Directeur Communauté
Mr G. LESCUYER	Communauté d'Agglomération Directeur Transport – Jalonnement
Mr J.P VOLLE	Professeur de l'Université Paul Valéry - Consultant Thales en charge du PDU
Mr VIVIEN	Conseil Général de l'Hérault Directeur adjoint de l'Aménagement - Chargé de la mission Prospective et Evolution
Mr J.M. SEILLES	Conseil Général de l'Hérault Directeur

ILE DE FRANCE

Interlocuteurs communs

Mr Bruno LOUIS	Conseil Régional Ile de France Chargé de mission - Direction de l'aménagement de la ville et des transports
A.M. DUQUENNE	GIE Ville et Transports
Mr TOURNERY	GIE Ville et Transports

LES MUREAUX

Mr F. VERHACK	Directeur GIP / GPV
Mr BONFILS	Chargé de mission Transport GIP / GPV
Mr Michel CARRIERE	Adjoint à l'Urbanisme Les Mureaux
Mme BONNAF0US	Directeur Services Techniques LES MUREAUX

EPINAY - VILLETANEUSE

Mr F. MEYNARD	Directeur du GIP / GPV d'Epina y / Villetaneuse
Mr FISCHER	DDE Seine Saint Denis - Chef d'arrondissement
Mr PERROT	Directeur de l'Aménagement Environnement Transports Logement Communauté d'agglomération de Plaine Commune

Note sur les entretiens

Certains interlocuteurs ont été rencontrés deux fois ou recontactés téléphoniquement pour des compléments d'informations ou de questionnements.

Préalablement aux entretiens, le cahier des charges a été envoyé aux interlocuteurs.

La trame de l'entretien était organisée autour des questionnements majeurs tout en étant adapté aux responsabilités et aux charges de ceux-ci.

Liste des documents recueillis et consultés.

Remarque préalable.

Dans cette liste, nous n'avons indiqué que les principaux documents ou les documents finaux. Nous avons pu aussi recueillir (ou nous avons déjà en notre possession ayant travaillé sur trois des six sites) et utiliser bien des documents intermédiaires ou notes de travail.

LILLE

SCHEMA DIRECTEUR DE DEVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE LA METROPOLE LILLOISE

Décembre 1997 et Décembre 2002

LE PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE

Juin 2000

Dossier composé de :

- Texte du PDU
- Chartes annexées
- Cartes annexées
- Résumé du PDU
- Fiches techniques

CONTRAT DE VILLE 2000-2006 DE L'AGGLOMÉRATION DE LILLE – METROPOLE

Convention territoriale d'application des villes de Croix, Hem, Lille, Roubaix, Tourcoing, Wattrelos **Grand Projet de Ville de Lille – Métropole**

Novembre 2000

LYON

LE PLAN DES DÉPLACEMENTS URBAINS DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE

SYTRAL –

Octobre 1997

ETUDE DE LA DESSERTE DES SECTEURS ET QUARTIERS EN DIFFICULTÉ

SYTRAL et Communauté Urbaine du Grand Lyon

Rapport final –

Mai 2000

LES POLITIQUES D'AGGLOMÉRATION DU GRAND LYON

Communauté Urbaine de Lyon –

Mai 2002

PLAN DES DÉPLACEMENTS URBAINS

Plans de déplacements de secteurs

Réflexion prospective sur l'armature des réseaux de déplacement à l'échelle du bassin de vie.

Plans par serveur (6)

Guide d'organisation multimodale des réseaux

Avril 2001

LA PRÉPARATION DE LA DÉMARCHE INTER-SCOT

Agence d'Urbanisme –

Avril 2002.

CONTRAT DE VILLE

GRANDS PROJETS DE VILLE – CONVENTION CADRE

Vaulx en Velin

Venissieux

Rillieux La Pape

LYON La Duchère

DOCUMENTS**MONTPELLIER****PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS**

Document final de synthèse –

Décembre 2001

Annexes techniques –

Décembre 2001

CONTRAT DE VILLE DE MONTPELLIER

Convention cadre 2000-2006 –

Février 2001

GRAND PROJET DE VILLE DE MONTPELLIER

Convention-cadre 2001-2006 –

Mai 2001

VALENCIENNES**PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS DE L'AGGLOMÉRATION DE VALENCIENNES**

SITURV -

Plan approuvé le 21 février 2001

LES FICHES PROGRAMME – ACTION DU PDU

SITURV

2002

LES FICHES PROGRAMME – ACTION DU PDU

4. Schéma directeur des circulations douces

SITURV

2002

CONTRAT DE VILLE 2000-2006**GRAND PROJET DE VILLE DU VALENCIENNOIS**

Convention territoriale d'application inter-agglomération –

Juillet 2001

LES MUREAUX

CONTRAT DE VILLE INTERCOMMUNAL DU VAL DE SEINE 2000-2006

Février 2001

UN GRAND PROJET DE VILLE POUR LE VAL DE SEINE

Convention cadre d'application du contrat de ville intercommunal

Octobre 2000

IDENTIFICATION DES BESOINS DE MOBILITÉ NON SATISFAITS SUR LE
BASSIN DE DÉPLACEMENTS DU VAL DE SEINE

1^{ère} partie : diagnostic

Observatoire Social de Lyon

Juin 2002

(Syndicat Intercommunal du Val de Seine, S.T.I.F., D.D.E., Yvelines, Conseil Régional I.D.F.)

ETUDE DU PÔLE D'ÉCHANGES DE LA GARE DES MUREAUX AURIF

Juin 2002

EPINAY – VILLETANEUSE

CONTRAT DE VILLE – GRAND PROJET DE VILLE

EPINAY – VILLETANEUSE

2000-2006

Convention cadre

Juin 2001

BILAN 2001-2002

Département Aménagement – Logement – Transport

Communauté d'Agglomération – Plaine Commune

Novembre 2002

ILE DE FRANCE

PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS DE LA RÉGION ILE DE FRANCE

Décembre 2000

ANIMATION DE LA DESSERTE DES QUARTIERS POLITIQUES DE LA VILLE
PAR LES TRANSPORTS EN COMMUN

Contrat de plan Etat - Région 1994-1998

Contrat de plan Etat - Région 2000-2006

AMÉLIORATION DE LA DESSERTE PAR AUTOBUS DES QUARTIERS
CONCERNÉS PAR LA POLITIQUE DE LA VILLE

Evaluation de l'action du Conseil Régional Ile de France

IAURIF 2002

AMÉLIORATION DES SERVICES DE TRANSPORTS EN COMMUN ROUTIERS
EXPLOITÉS PAR DES ENTREPRISES PRIVÉES OU EN RÉGIE.

Délibérations du Conseil Régional

Octobre 2001

Extraits du rapport FNAU/CDC « Douze propositions pour une ville renouvelée ». Novembre 1999

I - LE CADRE DE REFERENCE TERRITORIAL ET POLITIQUE.

11. De quelques constats et enseignements.

- *Le renouvellement urbain*, du moins le renouvellement urbain qui nous préoccupe, celui destiné à débloquer les territoires qui ne se renouvellent plus ou se renouvellent mal, n'est pas une pratique spontanée, *c'est un parti pris délibéré d'une politique et d'une gestion territoriale* qui s'affranchit des tendances naturelles et à court terme du marché, qui privilégie notamment, dans une perspective de développement durable, le recyclage du bâti et du foncier au détriment de l'étalement urbain.

Cette pratique est exigeante, elle demande notamment une forte volonté politique et une mobilisation large et forte des acteurs dont on se dit qu'elles doivent s'exprimer et se faire valoir dans des cadres de référence, cadre territorial, cadre politique.

Compte tenu des enjeux du renouvellement urbain il apparaît nettement, sur les villes étudiées, que le *cadre territorial* ne peut être qu'un cadre qui se réfère à l'échelle du fonctionnement urbain, à l'échelle des « marchés », à l'échelle des pratiques urbaines, échelles qui correspondent, grosso modo, à *l'échelle d'agglomération*. Concernant le **cadre politique**, le cadre de référence dominant est un *pouvoir d'agglomération*, pour le moment dans la forme des communautés urbaines, des districts ou des communautés de communes.

- *Sous le terme de cadres de référence territorial et politique, quelles sont les démarches, les procédures, les documents qui sont susceptibles de remplir cette officine ?*

- *Les schémas directeurs*. S'il a existé une génération assez généralisée de schémas directeurs (suite à la LOF) à la fin des années 60 et surtout au début des années 70, force est de constater que, vingt ans après, la seconde génération est moins abondante et « accouche » plus difficilement. La première génération a été rendue assez vite obsolète du fait de l'évolution du contexte socio-démographique et socio-économique, du fait aussi d'une non gestion dans le temps d'une telle démarche, du fait encore du pouvoir limité d'un exercice « négatif » en quelque sorte puisque empêchant de faire plus que permettant de faire.

La seconde génération a beaucoup de mal à se mettre en place. Sur les agglomérations concernées, seules Lille et Lyon ont un nouveau schéma approuvé mais les délais de

réalisation et surtout d'approbation ont été très longs (5 à 7 ans), ce qui décrédibilise la démarche. Si on doit reconnaître que l'élaboration des SDAU a été l'occasion de débats, de confrontations, de maturation d'idées, d'orientations nouvelles, de questionnements (sur Lille, c'est l'élaboration du schéma directeur qui a fait naître l'idée de ville renouvelée, sur Lyon, le schéma a permis de revoir un certain partage entre sites de développement et sites de réaménagement sur le tissu existant), il faut constater que le mode et la durée d'élaboration, le poids des exigences des nombreuses communes, la nécessité perçue d'un consensus (plus souvent mou que dynamique et contraignant) et le caractère formel de l'exercice ont bien émoussé la portée et l'impact du « discours ».

- Certes, au delà du SDAU, les **POS** doivent prendre le relais. Sur les deux agglomérations, ce sont des POS communautaires qui sont en révision et dans chaque ville, on s'efforce de traduire les enjeux d'un nouvel équilibre - territoires existants / périphérie - (Lyon supprime ainsi 1000 ha de zones NA) mais on sent bien que le cadre « SDAU-POS » répond peu ou mal aux nouveaux enjeux et notamment aux enjeux du renouvellement urbain.

Ces documents de base de la planification spatiale et de l'usage des sols sont peut-être toujours nécessaires mais ils ne correspondent guère à ce qu'on pourrait attendre de véritables cadres de références politique et stratégique. Ils ont été, à leurs débuts, souvent l'occasion d'une réflexion stratégique de fond mais qui n'a guère été poursuivie notamment en termes de grands choix d'organisation urbaine.

- Dans la panoplie des démarches, il faut aussi évoquer **les contrats d'agglomération/contrats de ville au sens de la politique de la ville et les contrats d'agglomération/charte de développement au sens des contrats de plan.**

Ces démarches sont liées à des processus de contractualisation de l'Etat. Si ces démarches ont pu, ici ou là, donner lieu à une large concertation, à un effort de recensement et de classification des actions, à une mobilisation d'acteurs et, parfois, à une recherche de cohérence, force est de constater que bien souvent, ils se sont plutôt fondés sur un ajustement plus ou moins approfondi d'actions en attente et de lignes budgétaires.

Sans contester une certaine utilité et un moyen de développer un traitement plus important de territoires en difficulté, il faut reconnaître que ces documents ne se sont pas formalisés et n'ont pas été mis en oeuvre comme des cadres de référence politique et stratégique.

On peut aussi évoquer une forme de document non généralisé, **le projet d'agglomération** (exemple de Nancy), document parfois préparatoire à des contractualisations. Ces documents sont ou ont pu être assez divers mais ils constituent à une échelle de moyen terme, le document qui se rapproche sans doute le plus d'un cadre de référence politique et stratégique.

- Au delà de ces démarches assez générales, il existe une série de démarches sectorielles mais dont les thèmes sont suffisamment fondamentaux pour qu'ils aient un impact fort sur les villes et leur devenir, **il s'agit des PDU (Plan de Déplacements Urbains) et des PLH (Programme Local de l'Habitat).**

Les **PDU** sont des démarches relativement codifiées, avec un héritage relativement « mécaniste et techniciste », même si des éléments nouveaux ont été introduits avec la loi sur l'air (qualité de l'air/lutte contre la pollution). Il est sans doute trop tôt pour apprécier la génération actuelle des PDU qui sont encore largement « en cours » mais s'appuient-ils vraiment sur une vision prospective de la ville, sur des choix forts et délibérés ou n'est-ce pas encore trop une gestion rationalisée des « réseaux et des tuyaux », ce qui n'est pas rien et ce qui constitue sans doute un apport indispensable, certes, mais ce qui répond peut-être pas assez aux défis qui existent et qui se développeront ?

Les **PLH** ont été et sont des démarches plus ou moins obligatoires (et avec des avatars entre commune et intercommunalité). Les PLH ont pu être et sont, dans l'ensemble, des documents qui « se tiennent » en termes de constats, d'analyses, de cadrage, d'orientations, voire de propositions. Les PLH réalisés, par exemple à Lille, Lyon et Nancy sont des documents de fond, riches d'apports. Mais les PLH, d'une part, ont des difficultés de se référer à une vision politique et stratégique qui fait défaut ou qui est insuffisante, d'autre part, souffrent beaucoup des partages complexes des compétences sur le logement et l'habitat et par ailleurs ont rarement constitués un vrai document de références, d'obligations pour les partenaires, notamment l'Etat mais aussi les collectivités locales. On pourrait dire que les PLH sont souvent plus, quand ils sont bons, des documents « d'estime », que des documents qui engagent.

12. Enjeux, préconisations, propositions.

1 - Le périmètre de la politique de renouvellement urbain est nécessairement large, la responsabilité de sa définition et de sa mise en oeuvre doit incomber à l'autorité d'agglomération.

- Une constat de fond s'impose : il est incontestable qu'il ressort au travers du tour d'horizon effectué auprès des six agglomérations que *le renouvellement urbain*, dans les termes où nous l'avons défini, *constitue, pour chacune des agglomérations, un des enjeux forts de l'avenir de l'agglomération à moyen et long terme*. La suite logique de cet enseignement de « terrain », c'est que le renouvellement urbain a besoin de se situer dans un cadre de référence politique et stratégique à moyen et long terme et à l'échelle de l'agglomération. Un fort pouvoir politique d'agglomération est donc indispensable.

- Sur ce besoin, sur cette nécessité, une remarque « d'actualité » peut être formulée. On se situe ici dans une perspective d'avancée forte de l'intercommunalité : d'une part, dans la perspective à court terme des lois Chevènement et Voynet qui doivent donner plus de poids au pouvoir d'agglomération, d'autre part, dans la perspective (plus que souhaitable et sans trop tarder) d'un vrai pouvoir d'agglomération, c'est à dire d'un pouvoir d'agglomération élu au suffrage universel. *La perspective donc c'est une responsabilité très large et étendue de la collectivité locale d'agglomération sur les éléments de base de son fonctionnement* (habitat, déplacements, cadre de vie, services, etc.....).

- En complément de cette « proposition », une préconisation plus technique mérite d'être évoquée. ***On manque d'analyses approfondies, renseignées, argumentées sur les conséquences économiques, sociales, financières, spatiales, environnementales de l'étalement urbain et donc du non recyclage ou du recyclage insuffisant de l'existant.*** On manque de recherches sur les coûts globaux comparés et sur les effets possibles d'un rééquilibrage des charges respectives fiscales notamment. Même si on entend dire que les recherches effectuées jusqu'à présent n'ont guère donné de résultats probants, il serait nécessaire, de mettre en oeuvre un programme de recherche consistant sur ces questions.

2 - Une forte cohérence des documents de référence politique et stratégique s'impose face aux disparités dans les échelles, les délais, les modes d'élaboration et de suivi.

- ***Concernant les cadres de références politique et stratégique, il apparaît indispensable de se mettre dans une perspective de forte « remise à plat ». N'avons nous pas en effet, au regard des démarches que nous avons évoquées, des décalages permanents et inconstants de temps et de délais qui rendent la mise en cohérence encore plus difficile ?***

Cette remise à plat devrait s'appuyer sur un certain nombre de principes et sur une « architecture » de base.

* ***Les principes :***

1. Les cadres de référence politique et stratégique doivent être réalisés sous la responsabilité pleine et entière de la collectivité locale d'agglomération. D'autres acteurs doivent apporter leur contribution, leur souhaits, leurs propositions selon leur compétence, au premier rang desquels l'Etat bien sûr mais aussi la Région, le Département, etc..... Mais, en tout état de cause, la collectivité locale doit en être le maître d'ouvrage unique.
2. Ces cadres de référence doivent être obligatoires. L'objectif n'est pas la contrainte car il s'agit en fait de s'obliger à..... Mais dans la mesure où, en la matière, sans obligations formalisées, il n'est pas facile de tenir, il devrait être inscrit dans la loi, l'obligation de conduire la réalisation d'un certain nombre de « cadres de référence politique et stratégique » et de conditionner toute forme de contractualisation à l'existence de ces cadres de référence.
3. Il est nécessaire de faire un exercice de calendrier pour articuler et rendre cohérent les cadres de référence politique et stratégique.

4. Dans le champ des obligations concernant les cadres de référence politique et stratégique, il est nécessaire aussi de se donner des contraintes de suivi régulier et permanent.

* *L'architecture.*

1. Il doit exister un document fondamental, un document définissant la vision politique et stratégique de l'avenir de la métropole, affichant ses ambitions, déterminant les grands choix spatiaux, précisant les grandes orientations à moyen et long terme. Ce document doit viser une échéance de moyen/long terme, de 15/18 ans par exemple. C'est ce qu'on pourrait appeler **le projet d'agglomération** mais en redonnant au mot projet toute sa force d'ambition et de perspective. Ce doit être un document solidement argumenté, bien formulé et rendu largement communicable.

Ce doit être un document « vivant » : il devrait, tous les six ans, être entièrement retravaillé et reformulé (« la grande visite » de nos avions) et bénéficier tous les trois ans d'un exercice d'ajustement, d'une annexe (autrement dit « la petite visite »).

Ce document, nourri techniquement par les différentes démarches (évoquées ci-après) et par le ou les observatoires, doit être l'oeuvre essentiellement des élus (on peut imaginer, à cet égard, qu'il existe des formes de « conseil stratégique » comme à Lyon, ou/et des formes de conseil économique et social ou de conseil de concertation qui apportent aux élus un « substrat » bien utile). Les grands acteurs associés, notamment l'Etat et la Région, devraient également de manière obligatoire fournir une contribution, apportant leur « vision » du territoire, vision certes plus axée sur leurs compétences ou prérogatives, mais vision suffisamment globale cependant et vision s'appuyant plus sur la situation locale que sur le décalque de grandes orientations ou directives nationales.

2. D'autre part, il est essentiel qu'existe un second document fondamental, un document « d'engagement » politique et stratégique en référence à la vision et à l'ambition du « Projet », un document qui soit le support de la mise en oeuvre. Ce document, ce doit être un document qu'on pourrait appeler « **Programme de développement et d'aménagement** ». Il porte sur le moyen terme et définit le programme d'actions à six ans, sur les « projets » à lancer et à poursuivre et les engagements qui sont liés. Il couvre l'ensemble des facettes du développement et de l'aménagement. C'est le document de base de ce que serait ou pourrait être, en l'état actuel le « contrat d'agglomération ». Il est le support des contractualisations. Il est également le document de base d'un P.P.I. (Programme Pluri-annuel d'Investissement) de l'agglomération.

Ce « Programme de Développement et d'Aménagement » devrait être entièrement reformulé tous les six ans. Tous les ans, il doit faire l'objet d'une contribution « avancement/bilan/ajustement » (la « petite visite ») et tous les trois ans d'une reformulation d'ensemble (la « grande visite »). Les grands acteurs associés, et ici aussi notamment l'Etat et la Région, devront également, de manière obligatoire, apporter leur contribution et permettre ainsi la négociation aboutissant à des contractualisations.

Dans le contexte actuel, ce programme de développement et d'aménagement devrait comprendre un volet « politique de la ville » qui serait la base du « **contrat de ville** ». Ce volet politique de la ville déclinerait un « **Plan d'Actions de Renouveau Urbain** » qui permettrait aux différents partenaires se s'engager sur un certain nombre de projets.

3. Les démarches plus sectorielles (habitat, déplacements, environnement, développement économique) sont, bien entendu toujours nécessaires. Ces démarches doivent aussi avoir un caractère obligatoire (c'est la cas pour le PDU et en partie pour le PLH) et ils doivent également obéir à la même logique de maîtrise d'ouvrage, de contributions, de contractualisations, de bilan et de suivi régulier (annuel), de réajustement (tous les trois ans). Ils doivent se réaliser en très léger décalage du Programme de Développement et d'Aménagement.

Les démarches sectorielles qui peuvent être nécessaires sont peut être à réexaminer. Au moins quatre démarches nous semblent devoir être systématisées :

- *Programme Local de l'Habitat.*
- *Plan de déplacements Urbains.*
- *Charte/programme sur l'environnement.*
- *Guide-action du développement économique (activités/urbanisme/aménagement)*

* *L'organisation.*

Au risque d'être utopique, il serait plus que judicieux de concevoir une organisation du « temps » de ces documents. On peut imaginer une organisation assez simple dont la vertu serait d'être systématique.

En se référant, comme base indicative, au calendrier actuel (en tenant compte donc d'élections municipales en juin 2001, des contrats de plan Etat/Région 2000/2006 et des contrats d'agglomération liés), l'organisation pourrait être la suivante :

1. *Vision politique et stratégique* : DECEMBRE 1999
2. *Programme d'Aménagement et de Développement* : JUIN 2000 .
3. *Démarches sectorielles* (P.L.H., P.D.U., C.P.E., G.A.D.E.) : JUIN 2000 .
4. *Contrats* (AGGLOMERATION, VILLE, P.A.R.U.) : DECEMBRE 2000.

Commentaires :

- On suppose que ces démarches sont, d'une certaine manière, « préparées » en permanence, du fait des exigences de suivi permanent évoquées, du fait aussi de

l'existence d'un véritable « **observatoire urbain** » et de ses déclinaisons sectorielles. Les « bases » étant là, ces démarches peuvent se définir, se travailler, se concerter et se formaliser dans les six mois qui précèdent l'échéance.

- Ce calendrier théorique peut « coller » aux différentes échéances, notamment électorales, compte tenu du système de révision, d'ajustement proposé. Il peut permettre un équilibre continuité/changement.

3. Le renouvellement urbain suppose de renforcer les capacités d'agir des collectivités d'agglomération par de nouveaux transferts de compétences et de recettes.

- Dans la logique du développement de la responsabilité locale, à l'échelle de l'agglomération, et donc dans le droit fil de la décentralisation, il devient essentiel que la conduite du renouvellement urbain dans ses différentes dimensions puissent s'appuyer sur des compétences accrues et sur des moyens maîtrisés plus directement par la collectivité locale. Les lois Chevènement et Voynet devraient apporter une avancée significative de la décentralisation engagée depuis quinze ans, en renforçant le rôle et les pouvoirs des agglomérations.
- **Une des clefs d'un meilleur exercice des responsabilités des collectivités locales au regard du renouvellement urbain pourrait résider dans une maîtrise locale beaucoup plus large, à l'échelle de l'autorité d'agglomération, des moyens publics destinés au logement et à l'habitat.**

© ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques

Toute reproduction intégrale ou partielle, faite sans le consentement du Certu est illicite (loi du 11 mars 1957).
Cette reproduction par quelque procédé que ce soit, constituerait une contrefaçon sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal.

Reprographie: CETE de Lyon ☎ (+33) (0) 4 72 14 30 30 (janvier 2004)
Dépôt légal: 1^{er} trimestre 2004
ISSN: 1263-2570
ISRN: Certu/RE -- 04-03 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon cedex 06
☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet <http://www.certu.fr>