



HAL
open science

Exemple : le nouvel axe structurant du Pays Noir - l'Angleterre. Conception intégrée des infrastructures routières en milieu urbain

Sylvain Petitet, Noha Nasser

► To cite this version:

Sylvain Petitet, Noha Nasser. Exemple : le nouvel axe structurant du Pays Noir - l'Angleterre. Conception intégrée des infrastructures routières en milieu urbain. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2004, 72 p., cartes, photos en couleur, 20 références bibliographiques. hal-02164742

HAL Id: hal-02164742

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02164742v1>

Submitted on 25 Jun 2019

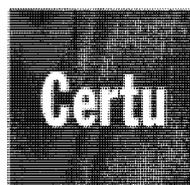
HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Exemple

Le nouvel axe structurant du Pays Noir

ANGLETERRE



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>

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : Ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer - direction des Routes			
Titre : Exemple : Le nouvel axe structurant du Pays Noir – Angleterre			
Sous-titre : Conception intégrée des infrastructures routières en milieu urbain		Date d'achèvement : juillet 2004	Langue : française
Organisme auteur : ENTPE – RIVES Birmingham School of Architecture		Rédacteurs ou coordonnateurs : PETITET Sylvain NASSER Noha	Relecteurs assurance qualité : ENEAU Bernard GAUVRY Pascale
<p>Remarque préliminaire :</p> <p>Dans le cadre de la politique expérimentale lancée par la direction des routes en 2002 sur la conception intégrée des opérations routières en milieu urbain, le CERTU a souhaité élargir le champ de réflexion par la recherche d'exemples de projets routiers intégrés hors de France. Le projet d'axe structurant du Pays Noir dans la région de Birmingham fait partie de ces exemples. La monographie est organisée selon les thèmes sur lesquels la direction des routes souhaite voir évoluer les pratiques : le partenariat, le programme, la conception, l'organisation et la compétence des services, la concertation.</p> <p>Résumé :</p> <p>A la fin des années 80 en Angleterre, dans le cadre de la politique de régénération urbaine du gouvernement Thatcher, douze sociétés privées de développement ont été créées dans le but d'engager un processus de redynamisation économique, sociale et environnementales sur certains secteurs en déclin. C'est ainsi que la BCDC (Black Country Development Corporation), société de développement du Pays Noir, est instaurée, en vue d'organiser la régénération urbaine d'une zone subissant la crise de plein fouet du fait de son passé à l'activité exclusivement industrielle. Cette zone d'une superficie de 26 km², s'étend sur le territoire de 3 collectivités locales, elle est constituée de vastes terrains abandonnés et très fortement pollués suite à l'exploitation des richesses minières et à l'industrie manufacturière qui avaient contribué au développement de cette région jusqu'à la moitié des années 1970.</p> <p>Pour l'exercice de sa mission, la BCDC a travaillé avec les autorités locales concernées qui n'exerçaient plus leurs responsabilités habituelles dans la construction de cette infrastructure. La BCDC avait néanmoins une obligation de consultation des collectivités qui devaient donner leur avis sur les demandes de mise en œuvre des plans d'aménagement de la zone. Toutefois la BCDC avait la possibilité de passer outre cet avis, ce qui arriva de manière exceptionnelle. Ce transfert de compétences s'est également concrétisé dans l'attribution d'un appel d'offre remporté par une des communes qui fut ainsi consultante attirée de la BCDC pour la conception de la route.</p> <p>Une étude de faisabilité commandée pour identifier les facteurs qui venaient entraver la croissance et le développement de la zone révèle un manque d'infrastructures locales de base et d'accès routiers malgré la présence des échangeurs des autoroutes M5 et M6. L'objectif principal de la BCDC est donc la création d'une route devant permettre la requalification et l'aménagement des terrains désaffectés pour encourager leurs reconversions.</p> <p>L'ensemble de la zone à développer a été divisé en 6 tronçons réhabilités progressivement chacun de manière globale. Une fois réhabilité le tronçon pouvait être mis en vente et les recettes réinvesties dans le suivant. Au final 200 ha de terrains à développer ont été rendus accessibles par la construction d'une infrastructure à niveau de 10,5 km. Aujourd'hui des industries, commerces, bureaux, logements et activités de loisirs se sont implantés, générant ainsi des emplois tant attendus. Cependant la logique économique de revente la plus rapide possible des terrains aménagés n'a pas permis de prendre en compte les exigences d'une planification urbaine satisfaisante. Néanmoins cette collaboration public-privé a permis d'atteindre l'objectif initial de revitalisation du Pays-Noir dans les délais prévus.</p>			
Mots clés : Angleterre, Pays-Noir, régénération urbaine, infrastructure		Diffusion : libre	
Nombre de pages :	72	Confidentialité : non	Bibliographie : oui

Avant-propos

Cette monographie constitue un des 5 exemples étrangers de projets routiers particulièrement bien intégrés en milieu urbain, examinée dans le cadre de l'expérimentation « Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain ».

Ce travail a été réalisé par Noha NASSER Architecte-Ingénieur de la Birmingham School of Architecture, piloté par Sylvain PETITET du laboratoire RIVES-UMR 5600 de l'ENTPE.

Le financement a été assuré par la direction des Routes, et la coordination par le CERTU.

Sommaire

1. Résumé	7
2. Contexte	11
2.1 La zone dédiée (ZD) de la BCDC	12
2.2 Une approche stratégique de la régénération urbaine	14
2.3 Les mécanismes de financement du projet	16
2.4 Genèse de la « Black Country Spine Road »	19
2.5 Tracé proposé	21
2.6 Les différentes phases du processus de construction de la route et d'aménagement de la zone	24
3. Partenariat	29
3.1 Rôles et responsabilités de la Société de développement du Pays Noir (BCDC)	29
3.2 Processus de sélection des consultants et des entrepreneurs	31
4. Programme	37
4.1 Stratégie de gestion de la régénération urbaine	37
4.2 Une stratégie globale d'expropriation et de restructuration foncière	39
4.3 L'aménagement des zones	40
4.4 Modification / déviation des réseaux publics	43
4.5 Les travaux préparatoires	44
4.6 Solutions utilisées pour concilier le trafic avec le contexte local	48
5. Grands principes d'organisation mis en œuvre	49
6. Concertation	53
6.1 Consultation publique légale	53
6.2 Procédures d'expropriation (CPO) et enquête publique	53
6.3 Délocalisations / Relocalisations	54
6.4 Publicité	54
6.5 Information du public sur l'évaluation environnementale	55
7. Compétences et organisation des services	57
7.1 La Société de développement du Pays Noir	57
7.1.1 Le Conseil d'administration de la BCDC	57
7.1.2 Le Comité de direction de la BCDC	58
7.1.3 L'équipe chargée du projet de la « Spine Road »	59

7.2	Les autorités locales et leurs services	59
7.2.1	Le groupe « Transports » de Sandwell	60
7.2.2	L'équipe de Conception autoroutière de Sandwell	63
7.2.3	Le Service « Urbanisme-Aménagement » de Sandwell	64
8.	Conclusion, analyse des points intéressants du projet	67
8.1	Une stratégie de régénération globale	67
8.2	Partenariat entre les autorités locales et la Société	67
8.3	Une structure spéciale avec des objectifs et des délais à respecter	68
8.4	Un aménagement accéléré	69
9.	Bibliographie	71

1. Résumé

A la fin des années 1980 en Grande-Bretagne, dans le cadre de la politique de régénération urbaine du gouvernement Thatcher, une douzaine de sociétés de développement a été créée à travers le pays, et chargée d'engager un processus de redynamisation économique, sociale et environnementale sur certains secteurs en déclin. Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'une politique libérale qui, en matière d'urbanisme et d'aménagement, se traduit une volonté de passage de témoin entre le secteur public et le secteur privé encouragé par des subventions et des transferts de propriété. Ainsi, mises en place par le gouvernement central, ces sociétés privées de développement urbain voient leur direction assurée par un ensemble mixte de représentants des autorités locales et du secteur privé accompagnés de quelques fonctionnaires.

En 1987, la Société de développement du Pays Noir (« Black Country Development Corporation », BCDC) est créée dans le but de réhabiliter une zone subissant la crise de plein fouet du fait de son activité quasi exclusivement industrielle. Le Pays Noir, dans la région de Birmingham, doit en effet son développement à l'exploitation des richesses minières et à l'industrie manufacturière, qui ont durement souffert des restructurations post-fordistes, laissant derrière elles des terrains à l'abandon et très fortement pollués, des usines en ruines et des logements dégradés, manifestations objective des effets de la récession économique. L'objectif de la BCDC est donc d'impulser la mutation de ce territoire, par le réaménagement et l'ouverture des sites aux investisseurs.

Il s'agit donc de rendre ce secteur à nouveau attractif (par une réhabilitation environnementale et paysagère) et surtout accessible. En effet le diagnostic mené sur la zone à développer identifie une situation géographique stratégique par la proximité des autoroutes M5 et M6, mais révèle le manque d'infrastructures locales à même de desservir le site. Le développement des accès devient donc rapidement la priorité de la BCDC. Les collectivités locales concernées par le projet, les districts de Sandwell, Walsall et Wolverhampton, ont d'ailleurs précédé la Société puisque dès 1986 des réflexions sur l'aménagement du réseau routier local sont engagées avec le Ministère des Transports, et repèrent l'opportunité de créer une voie express à travers les friches industrielles. La « Spine Road » n'est donc pas à l'origine une initiative de la BCDC. Cependant, rapidement identifiée comme la clé du processus de réhabilitation de la zone, la Société envisage un projet plus ambitieux, une voie à grande circulation permettant de raccorder les autoroutes M5 et M6 via la route du Pays Noir.

Néanmoins dans le cadre initial de son intervention, la BCDC dispose uniquement de compétences concernant les procédures d'aménagement. A part son influence, elle n'a aucune maîtrise des projets routiers intéressant la zone. Et c'est seulement à partir de 1990, après que les estimations financières du projet « Spine Road » des autorités locales se soient envolées, que le Ministère des Transports en transfère la supervision à la Société de développement. L'intégration de la construction de la « Spine Road » au projet de réaménagement installe ainsi durablement la BCDC dans une démarche de régénération globale en coopération avec les autorités locales.

Du fait de la multiplicité des enjeux inhérents à la reconversion du site, le champ d'intervention de la BCDC relève de domaines dépassant fortement les attributions d'une société de développement traditionnelle. La démarche de la BCDC suppose ainsi un traitement environnemental préalable des sites abandonnés et contaminés, l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus de planification de l'offre de transports (pour la construction de la Spine Road) et

de l'occupation des sols (pour l'aménagement de la zone), le lancement d'une politique de développement économique et de revitalisation sociale. Ces différentes étapes auraient naturellement pu être envisagées de manière successive, construction de la route, puis réhabilitation et aménagement des sites nouvellement desservis, et enfin ouverture aux investisseurs. Néanmoins la nécessité de mener à bien ce projet dans un temps raisonnable (durée de vie de la BCDC initialement fixée à 7 ans puis prolongée) et de maîtriser budget et trésorerie de l'opération ont conduit à définir une démarche globale cherchant à intégrer les différentes phases en un seul et même processus de développement.

La construction de la route, l'aménagement des terrains la jouxtant et leur promotion ont ainsi été menés en parallèle. Les procédures de remembrement et d'expropriation ont été conduites simultanément et en complémentarité, les unes par les autorités locales pour l'emprise routière les autres par la BCDC pour les terrains à aménager formant une enveloppe autour de la Spine Road. L'ensemble de la zone à développer a été divisé en 6 tronçons réhabilités progressivement chacun de façon globale. En concentrant les investissements et toutes les compétences simultanément sur une même entité gérable, la BCDC limitait le montant des capitaux à avancer et par conséquent les frais financiers, et réduisait également le coût de la décontamination des sols en rassemblant en un chantier unique l'emprise de la route et les terrains à aménager. Ceci valant pour toutes les autres interventions menées à l'échelle d'un tronçon par la même entreprise. Une fois réhabilité le tronçon pouvait être mis en vente et les recettes réinvesties dans le suivant, les parcelles étant desservies par le tronçon de Spine Road livré et par une déviation provisoire sur une autoroute existante. Le financement de la route est donc essentiellement issu, grâce à un phasage efficace, du développement qu'elle a elle-même engendré.

La principale mission de la BCDC a donc été de prendre en charge la complexité du programme, d'organiser sa mise en œuvre, avec pour objectif une accélération maximale du processus. Par une planification rigoureuse, il s'agissait d'assurer la cohérence et l'enchaînement des multiples tâches, pour respecter les délais et le budget. Ce souci d'optimisation s'est traduit par l'élaboration de diverses procédures permettant à la BCDC de maîtriser l'avancement du projet et d'avoir un contrôle renforcé des intervenants extérieurs. Ainsi dès le début, la BCDC a présélectionné sur appel d'offres un panel de consultants et d'entreprises, ceci fixant les prix et dégageant le temps du chantier de procédures de sélection trop longues. Autre exemple, les cahiers des charges et les schémas d'aménagement recommandé des sites mis à la vente ont été réalisés par ses services internes, pour garder une emprise sur les enjeux fondamentaux.

La Société de développement du Pays Noir a pu s'appuyer pour l'exercice de sa mission sur une synergie sans faille avec les autorités locales. Bien que dépossédées de leurs responsabilités dans la construction de la Spine Road, les autorités locales ont été associées à sa conception, sans que ce transfert de compétences n'ait semble-t-il causé d'animosité insurmontable. Sandwell a même été retenu à la suite de l'appel d'offre comme consultant attiré de la BCDC pour la conception de la route, du fait de sa connaissance du milieu et de son expérience dans la réhabilitation des friches industrielles de la région. Les municipalités locales ont également apporté leur collaboration en engageant simultanément des processus de revalorisation de leur centre ville. La BCDC et les autorités locales ont largement partagé leurs compétences particulières dans l'intérêt commun de voir le projet réussir. Sandwell a assisté la BCDC dans le processus de concertation, pour apporter une couleur locale à cet organisme gouvernemental, la BCDC a dispensé des conseils financiers et économiques aussi bien aux investisseurs potentiels qu'aux entreprises locales désireuses de tirer profit de la création de la Spine Road.

L'intervention de la BCDC a permis l'ouverture de 200 ha de terrains à développer sur l'un des sites les plus contaminés du Royaume-Uni et la construction d'une infrastructure majeure dans un temps et un budget particulièrement réduits, malgré des conditions géotechniques excessivement difficiles. Les objectifs initialement assignés ont été largement dépassés : 10.5 km de route ont été construits avec des fonds octroyés pour seulement 7.6 km. La surface totale construite a quasiment doublé par rapport aux prévisions, abritant aussi bien industries, commerces, bureaux, logements et activités de loisirs, et générant des emplois tant attendus. Quelques points de désaccords ont opposé la BCDC et les autorités locales à propos de l'attribution des autorisations d'aménager, certaines allant à l'encontre des priorités locales concernant notamment l'implantation des activités commerciales en périphérie des centres-villes. Il est vrai que la logique économique de revente la plus rapide possible des terrains aménagés n'a sans doute pas permis de prendre en compte les exigences d'une planification urbaine satisfaisante. Néanmoins cette expérience de collaboration public – privé a permis de croiser les capacités d'enclenchement du processus de décision du secteur public et l'esprit d'entreprise du privé. La création ponctuelle d'un organisme ayant un objectif unique a permis de soustraire le projet à des préoccupations annexes et de mobiliser des compétences et des financements aussi bien publics que privés (et même européens) au sein d'une structure faisant référence.

2. Contexte

La politique d'urbanisation des années 1980 en Grande-Bretagne incarnait tout à fait l'approche libérale, guidée par le marché, du gouvernement conservateur de Margaret Thatcher. Dans le domaine de la régénération urbaine, on assiste à l'époque à un passage de témoin entre le secteur public et le secteur privé, encouragé par les subventions et les transferts de propriété. En 1987, le gouvernement met en place une société de développement urbain (UDC) selon les dispositions du « Local Government, Planning and Land Act » (Loi sur le Gouvernement local, l'aménagement des territoires et le foncier datant de 1980). La Société de développement du Pays Noir (« Black Country Development Corporation » ou BCDC) est instaurée en vue de réhabiliter une zone désignée (ZD) dans l'intérêt national. La BCDC est l'une des douze sociétés de développement urbain constituées à travers le pays entre 1986 et 1989. La Société de développement du Pays Noir a fonctionné de 1987 à 1998. Initialement instituée pour 7 ans (sa dissolution était prévue en 1994), elle a bénéficié d'un premier sursis de trois ans, puis d'un second d'un an, ceci afin d'achever le programme mis en oeuvre.

Bien que la BCDC ait été créée par le gouvernement central, sa direction était assurée par une équipe de membres nommés représentant aussi bien les autorités locales que le secteur privé, situation tendant à gommer le statut public de la Société. D'ailleurs, le président directeur général de la BCDC, choisi par Margaret Thatcher, n'était autre que l'ancien directeur de Tarmac (l'une des plus importantes entreprises de construction du Royaume-Uni). Quant aux locaux de l'organisme, ils étaient directement installés à Oldbury, dans la Maison du Pays Noir, située au cœur de la zone désignée afin de mieux superviser le programme.

Le gouvernement central avait octroyé à la BCDC un budget initial de 200 millions de livres sterling pour sept ans. Les fonds supplémentaires ont ensuite été générés par les résultats obtenus grâce au développement progressif de la zone. La BCDC disposait d'un plan stratégique général dans le cadre duquel étaient définis des objectifs tactiques. Le gouvernement avait admis que l'ensemble de ce plan stratégique s'attacherait essentiellement à des difficultés liées aux transports. Cet aval du gouvernement avait été en partie encouragé par une étude de faisabilité sur la zone désignée menée préalablement pour le compte du ministre par la société Ecotec, mandatée pour identifier les facteurs qui venaient entraver la croissance et le développement de la ZD. Ses conclusions avaient principalement révélé qu'en dépit d'un bon réseau stratégique de voies de communication lié à la proximité des échangeurs des autoroutes M5 et M6, le manque d'infrastructures locales de base et d'accès routiers constituait un problème majeur.

La BCDC devint alors la principale autorité désignée dans la ZD, jusqu'alors sous la responsabilité partagée de trois collectivités locales de base (« Unitary Local Authorities », ULA) : les communautés urbaines (« Metropolitan Borough Council ») de Sandwell, de Walsall, et de Wolverhampton. De ce fait, la BCDC bénéficiait d'une prérogative d'autorité sur la maîtrise du développement (sans pour autant disposer de tous les pouvoirs incombant à une institution d'aménagement) utilisée efficacement pour modifier le système principal de planification de l'occupation des sols et influencer sur le projet routier, ceci bien qu'aucune compétence liée aux autoroutes, restées aux mains des autorités locales, ne lui soit attribuée. Le rôle de la BCDC fut en premier lieu d'opérer un remembrement afin de permettre la régénération, et d'accélérer le rythme du programme par le biais d'un processus d'aménagement : la construction de la route débuta en

1990 et le premier tronçon (appelé « phase 1 ») fut ouvert à la circulation en 1995 ; ce projet aurait normalement dû durer quatorze ans s'il avait été entrepris par le ministère des Transports.

2.1 La zone dédiée (ZD) de la BCDC

La « zone dédiée » (*Designated Area*) d'intervention de la BCDC s'étendait sur le territoire de trois collectivités locales (*ULA*) distinctes. Au début de son activité, en 1987, la ZD couvrait une surface de 23 km² depuis l'échangeur 2 de l'autoroute M5 en direction du sud jusqu'à l'échangeur 10 de la M6 en direction du nord. Cette zone s'étendait principalement sur la communauté urbaine de Sandwell et occupait une superficie nettement moindre sur celle de Walsall. En 1988, trois zones supplémentaires ont été ajoutées à la ZD qui atteignit dès lors une superficie de 26 km². Ces nouvelles étendues incluaient d'autres parcelles de la communauté urbaine de Wolverhampton situées dans le secteur de Neachells près du centre-ville de Wednesfield, ainsi que The Lunt situé à proximité du centre-ville de Nilstron. Cette ZD ainsi élargie abritait une population de près de 35 000 habitants, principalement concentrés sur Oldbury, Great Bridge, Tividale, Wednesbury et Moxley. En périphérie de ces villes s'étendaient de vastes terrains abandonnés et contaminés, quadrillés par la rivière Tame, de vieux canaux désaffectés et des voies ferrées. Aussi, le choix d'implantation de la Société de développement dans le « Pays Noir » (*Black Country*) était-il motivé par ces marques criantes de la récession économique intervenue dans la région suite à la restructuration post-fordiste.

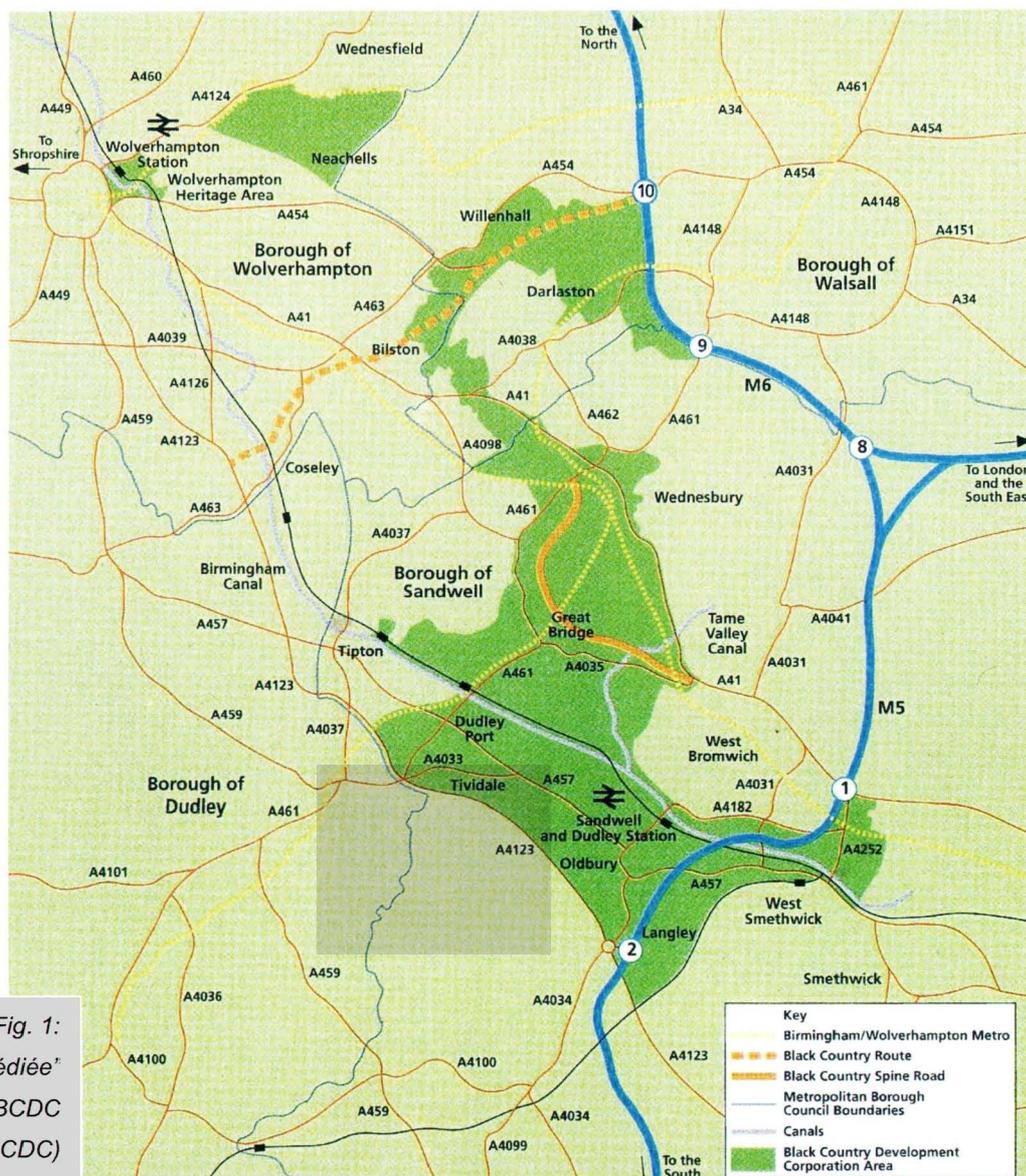


Fig. 1:
La "Zone Dédiée"
de la BCDC
(source : BCDC)

Jusqu'à la moitié des années 1970, le Pays Noir vivait justement de l'industrie manufacturière et de l'exploitation des mines de charbon. La récession rapide de l'économie locale eut alors des conséquences énormes sur l'emploi et entraîna une érosion du tissu industriel et la fermeture de nombreuses fabriques établies dans la région depuis longtemps. Ce phénomène s'accompagna d'un abandon des terrains et des immeubles, d'une détérioration de la qualité des sols due à l'héritage industriel et d'une prolifération des logements obsolètes et précaires.

Ce sont les terrains désaffectés du Pays Noir qui se présentaient alors comme le problème le plus urgent. En effet si la région devait principalement son essor à la richesse minérale des sols et à l'extraction de calcaire, de charbon, d'argile ferrugineuse et de basalte, elle devait également aux industries minières une importante pollution des terres exploitées, à laquelle s'ajoutait celle des usines manufacturières : les problèmes relatifs aux déchets chimiques, aux métaux toxiques, aux émissions de méthane, aux auto-combustions se révélèrent de fait très nombreux. Ces milieux fortement dégradés constituèrent le plus gros défi que la BCDC dut surmonter pour atteindre son objectif de redynamisation économique, environnementale et sociale de la zone. Par ailleurs, la question d'une nouvelle approche du processus de régénération fut rapidement posée vu la nécessité de traiter l'ensemble de ces enjeux de façon globale.

2.2 Une approche stratégique de la régénération urbaine

Les responsables de la Société convinrent très tôt que le succès de la régénération urbaine de la zone reposait sur une amélioration des accès et sur l'ouverture des terrains à de nouvelles initiatives de développement. Ainsi, la raison d'être de la « *Spine Road* » (voie d'accès principale) fut de rendre au Pays Noir sa compétitivité pour favoriser la croissance industrielle et les investissements étrangers. La *BCDC* avait donc pour objectif immédiat de donner accès à 200 ha de terrains désaffectés pour encourager leur reconversion. Cette démarche supposait un traitement environnemental des sites abandonnés et contaminés, l'élaboration et la mise en œuvre d'une démarche de planification de l'occupation des sols et de l'offre en infrastructures de transports, le lancement d'une politique de développement économique et de revitalisation sociale.

Pour prendre en charge ces questions complexes de façon cohérente, la *BCDC* adopta une approche stratégique et novatrice. Sur le principe d'économie d'échelle, il s'agissait de ne pas se limiter à la construction d'une route mais d'y inclure également le réaménagement des sites situés à proximité. La redynamisation de ces sites permettait ainsi d'enclencher la réhabilitation des puits de mine et des sols contaminés, et d'en limiter les coûts grâce à une intervention généralisée. Autre avantage de cette stratégie globale : éviter d'éventuels retards sur des contrats multiples, ce qui aurait pu avoir des répercussions en chaîne. Cette approche intégrée apparut comme la clé de la réussite du projet et du respect des budgets.

Cette stratégie d'ensemble supposait que le remembrement concerne à la fois les terrains destinés à la route et ceux consacrés au réaménagement. La majeure partie de la ZD se situait sur le territoire de Sandwell qui dut par conséquent engager une campagne d'expropriation pour cause d'utilité publique (« *Compulsory Purchase Order* », *CPO*) sur la zone traversée par l'axe de circulation, afin de récupérer l'étroite portion de terrain requise. Dans le même temps, la *BCDC* lança ses propres procédures d'expropriation sur les secteurs à redynamiser. La logique était la suivante : même si les *CPO* relatifs à l'emprise routière échouaient, la *BCDC* compenserait de toute manière par les terrains nécessaires à la régénération urbaine. Ce procédé a permis de faire en sorte qu'aucune parcelle de terrain ne soit exclue du processus.

La réhabilitation des terres, la construction de la route et l'aménagement des accès furent intégrés dans le cadre d'actions plus globales visant à effacer les stigmates du déclin urbain, notamment à travers des initiatives de recomposition du paysage urbain, de revégétalisation et de restauration des canaux existants. A mesure que ces initiatives émergeaient, on entreprenait également un réaménagement des centres-villes et la définition d'objectifs à destination de la population locale, notamment une circulation routière plus fluide et la priorité aux piétons. Cette stratégie d'ensemble était développée dans le cadre de schémas d'aménagement de zone (*Area Development Frameworks* ou *ADF*) élaborés sous couvert d'une importante campagne de concertation publique, et identifiant les caractéristiques et exigences de chaque site en termes de développement tout en proposant sa stratégie d'aménagement volontariste et pluridisciplinaire concernant aussi bien le paysage urbain que le devenir des canaux.

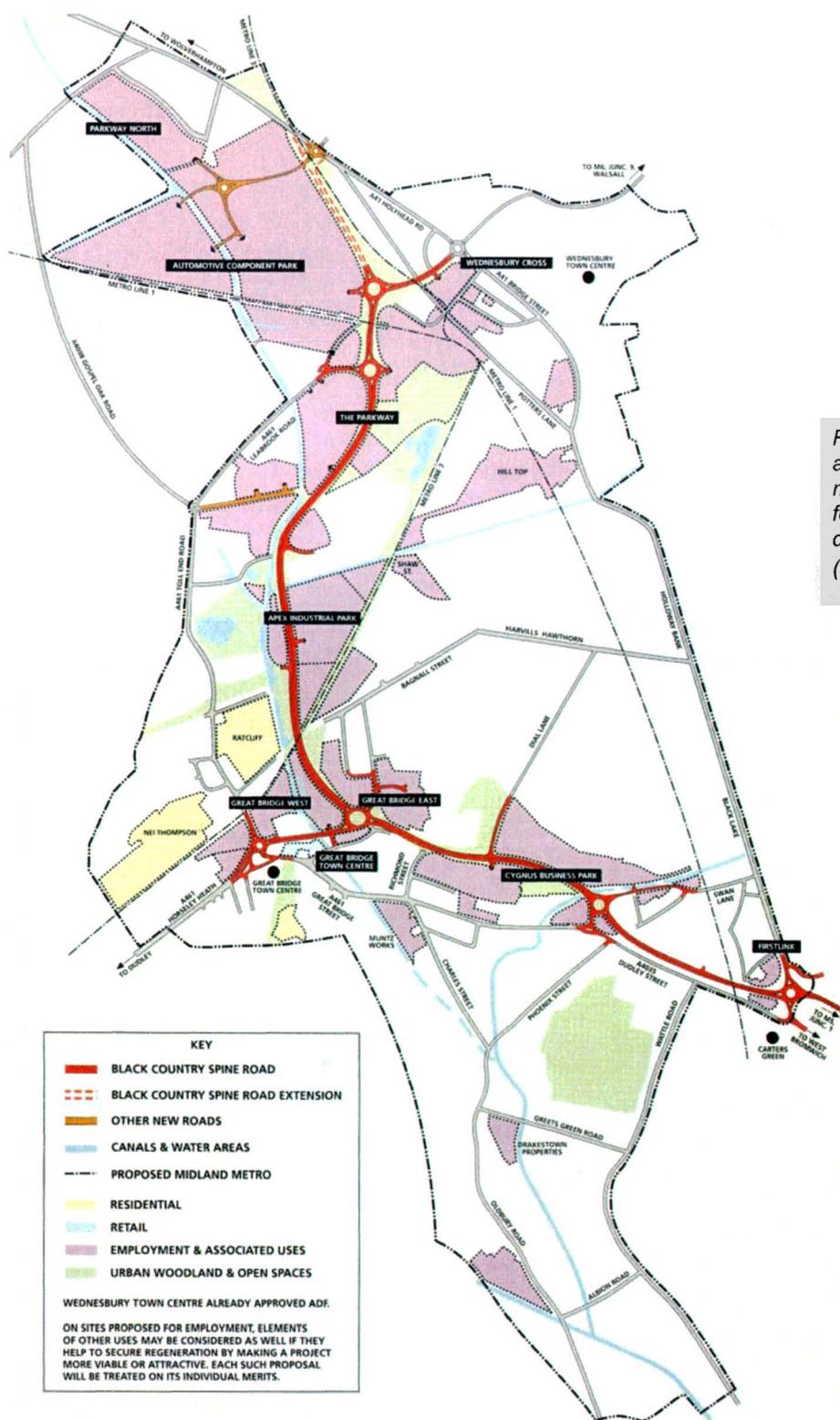


Fig. 2 : Une approche globale en matière d'acquisition foncière et d'aménagement (source: BCDC ADF)

La combinaison de différentes activités liées à la régénération urbaine dans une approche stratégique unique nécessitait une avance financière conséquente afin d'entreprendre les travaux sur les divers sites concernés. Ceci fut rendu possible grâce à un processus spécial d'aménagement accéléré établi par la BCDC dans le cadre de ses prérogatives de planification. La Société se chargea ainsi d'organiser la planification de l'ensemble du programme, de la réhabilitation des terrains au développement des sites, en s'appuyant notamment sur des méthodes d'ordonnancement

rigoureuses visant à optimiser l'enchaînement des différentes tâches. La programmation des procédures d'urbanisation fut déterminée en interne avec la définition de délais très stricts. Les documents et les rapports furent préparés, compilés et soumis en temps voulu. Le Directeur et son Conseil d'administration, constitué de personnalités politiques de haut rang, purent débloquer rapidement les fonds nécessaires, et comme le souligne Sam Grundy : « La *BCDC* apporta du muscle politique à ce projet ». Ainsi, l'accélération des procédures d'aménagement et la disponibilité des fonds permirent la construction de la route en cinq ans malgré l'importance des travaux préparatoires entrepris avant même le démarrage du chantier routier proprement dit.

2.3 Les mécanismes de financement du projet

La *BCDC* se vit octroyer par le gouvernement central un budget de 200 millions de livres sterling pour procéder à la régénération de son secteur d'intervention et construire la « *Spine Road* ».

En 1986, dans le premier projet « *Transport Policies and Programme* » (*Politique et Programme de Transport*) soumis par la ville de Sandwell au Ministère des Transports pour une demande de subvention, la « *Spine Road* » était à niveau et comportait des ronds-points. Sa conception et sa construction relevaient des trois autorités compétentes en matière autoroutière, à savoir Sandwell, Walsall et Wolverhampton, puis, une fois terminée, la route devait être placée sous l'égide du Ministère des Transports. Dans ces conditions, les trois autorités locales auraient dû mener à bien les travaux conformément aux dispositions du « *Transport Policies and Programme* » accepté par le Ministère des Transports, et bénéficié d'un financement du projet à hauteur de 50%.

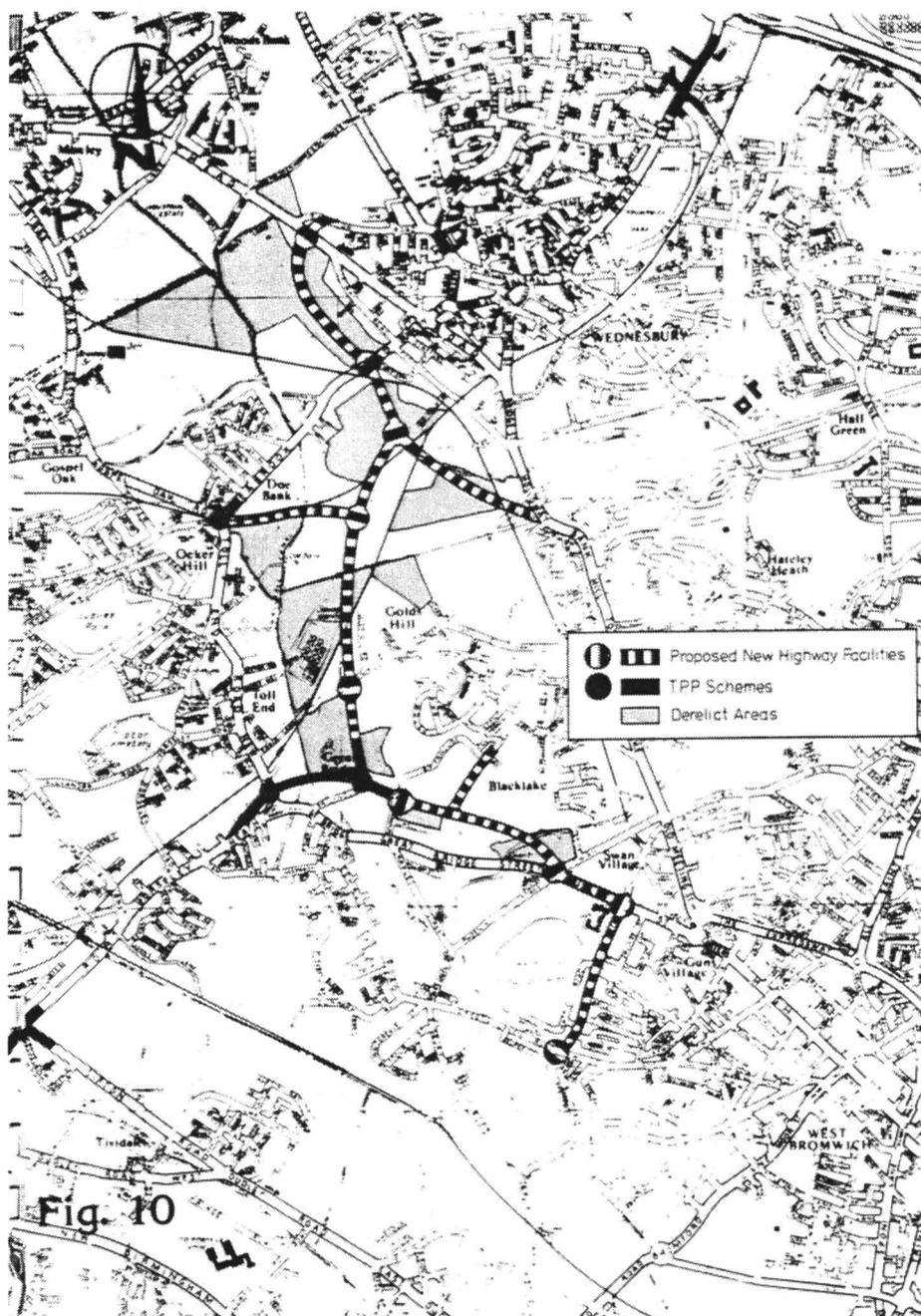


Fig.3 : La "Spine Road" telle qu'initialement conçue dans le TPP de Sandwell de 1986 (source : Sandwell MBC)

Néanmoins, peu après la création de la BCDC, la construction de cette voie nouvelle est rapidement apparue comme un élément central dans le dispositif de régénération de la ZD. De sorte que la Société avait d'une part un besoin urgent de la route pour pouvoir ouvrir la zone et attirer les investissements étrangers et les aménageurs, et d'autre part, envisageant de faire de cette nouvelle route une voie d'accès directe (*by-pass*) à l'autoroute M6, ses caractéristiques devaient être sensiblement modifiées (route surélevée, échangeurs dénivelés). Dans les conditions initialement prévues, la BCDC n'aurait pu avoir que peu de prise sur la conception et la construction de la « Spine Road », bien qu'élément essentiel pour son projet d'aménagement, si elle avait été réalisée par les autorités locales en accord avec le « *Transport Policies and Programme* ». Le Directeur général de la Société demanda donc au Ministère des Transports de lui permettre de laisser à la charge de la BCDC la totalité du financement des travaux, à condition que la route soit requalifiée en voie à grande circulation (*Trunk Road*). Requête accordée.

Le projet préliminaire comportant deux échangeurs dénivelés (l'un à hauteur de *Great-Bridge* et l'autre sur la voie rapide d'*All-Saint*) ne disposait que d'un budget de 100 millions de livres sterling alors qu'il était estimé à 140 millions. En outre, au cours de la phase de conception, les passages supérieurs furent transformés en passages inférieurs : des installations techniques durent être déviées et il fallut remédier au mauvais état des sols ce qui alourdit sensiblement la facture. Par ailleurs la *BCDC* ne se contentait pas d'acheter les terrains concernés par l'emprise routière, elle investissait également sur les parcelles situées de part et d'autre de la voie rapide afin d'entreprendre le réaménagement global de la zone. En outre, la mauvaise qualité des sols se révéla plus importante qu'elle n'y paraissait au fur et à mesure des investigations sur site. Le coût des infrastructures envisagées et les dépenses liées à l'achat et à la remise en état des terrains commencèrent à augmenter de façon spectaculaire.

À ce stade, le projet, initialement évalué à 140 millions de livres sterling, atteignait déjà 300 millions. Et qui dit augmentation des coûts dit également accroissement de la part de l'emprunt. Aussi la *BCDC* décida-t-elle d'interrompre le processus afin d'établir un bilan. Elle fit appel au cabinet conseil Ove Arup, qui fut chargé d'étudier le projet de la voie d'accès principale et de proposer des alternatives. Au bout d'un an, l'audit dressait les conclusions suivantes : la *BCDC* devait s'en tenir au budget prévu et les caractéristiques ambitieuses de la route devaient être revues à la baisse en abandonnant le projet d'une route à deux fois deux voies et échangeurs dénivelés pour une route dotée de simples carrefours à niveau.

Prenant pour base ce nouveau projet, la *BCDC* redéfinit alors ses propres objectifs budgétaires en remaniant son programme prévisionnel, une initiative qui s'avéra novatrice par la suite. Le budget de cette seconde mouture du projet « *Spine Road* » s'élevait à 92 millions et, parallèlement, le Ministère des Transports accepta de contribuer aux travaux de construction de la route à hauteur de 68 millions de livres sterling.

La perspective d'un budget resserré fut l'occasion d'expérimenter une méthode innovante pour adapter le programme prévisionnel déjà engagé : la *BCDC* proposa les premières zones réhabilitées aux aménageurs avec une solution de desserte provisoire par l'A461. Les bénéfices générés par le développement de ces zones permirent alors de financer l'achat et la réhabilitation de nouvelles propriétés adjacentes à la route. Ainsi, plus de 80 sites ont été progressivement aménagés. L'objectif de la *BCDC* était donc de mettre en service la route le plus rapidement possible afin de réduire le temps de chantier sur chaque nouvelle portion. En effet, aussitôt réhabilités et viabilisés les sites pouvaient être revendus afin de payer un nouveau tronçon de route. Cette dernière a donc été financée en grande partie par le développement qu'elle a elle-même engendré, grâce à un processus de mise en œuvre progressive correctement géré. Dans ces conditions, le budget alloué à la construction de la route put être strictement respecté. Le programme de réhabilitation reçut le soutien de l'Union européenne qui lui accorda une subvention de 33 millions de livres sterling permettant de financer 19 programmes de réhabilitation et d'assainissement, le développement des accès, et l'aménagement de l'environnement sur les canaux et dans les centres-villes.

2.4 Genèse de la « Black Country Spine Road »

La voie d'accès principale fut donc envisagée pour la première fois en 1986 dans le cadre du *Transport Policies and Programme (TPP)* soumis par l'équipe de Prospective Routière de Sandwell (*Sandwell's Highway Forward Planning Team*). Le *Transport Policies and Programme* est un document annuel d'appel à financement qui s'adresse au gouvernement central. Dès le début, le *TPP* de Sandwell ne se contentait pas de demander au Ministère des Transports de l'époque de s'engager sur un projet quinquennal mais d'envisager un programme global de 15 ans. Le *TPP* exposait le projet de la voie d'accès principale de la façon suivante :

« 4.7.1 À proximité immédiate des autoroutes, le réseau routier est convenable, de bonne qualité et correctement desservi. Cependant, après avoir quitté l'autoroute, l'automobiliste se retrouve rapidement sur le réseau secondaire de Sandwell : (a) l'A41 et l'A4023 (chaussées principales), au-delà de la voie rapide, (b) l'A4034/A4100, (c) l'A461. Ces routes sont toutes des routes stratégiques ou des voiries importantes, le réseau comprend néanmoins d'autres routes à capacité bien plus faible.

4.7.2 Le dynamisme de la région est actuellement muselé par les contraintes liées aux infrastructures en place, notamment les canaux et les voies ferrées. Aussi, avons-nous imaginé un nouveau réseau routier visant à remplacer les itinéraires existants par des routes express. Ce projet repose en outre sur les axes de bonne qualité/capacité du réseau actuel, c'est-à-dire la voie rapide, le périphérique sud et, nous l'espérons, la partie nord de la route du Pays Noir via l'A461.

4.7.3 La figure 3 représente le futur réseau ainsi que les terrains désaffectés et les zones de réhabilitation. »

Ainsi, le projet de voie d'accès principale découlait-il d'une initiative de la ville de Sandwell et s'inscrivait dans une politique d'aménagement du réseau routier. Cette dernière consistait à prolonger les deux principaux axes urbains vers les zones résidentielles : l'A461 (une grande route reliant Dudley et Walsall) et l'A41 (allant de Birmingham à Wolverhampton) qui convergeaient à Wednesbury, et à construire une nouvelle route traversant la Gold Hill Valley, vaste zone aux sols contaminés, jonchée de dépôts d'ordures, anciennement occupée par les aciéries Patent Shaft et l'exploitation minière d'argile Staffordshire Thick. L'idée était de construire une route à travers la vallée qui puisse délester les deux axes principaux, tout en desservant les sites abandonnés situés tout au long du tracé dans la perspective de leur faire bénéficier d'un nouveau développement.

Le Ministère des Transports et la Société adoptèrent le projet préliminaire de Sandwell et commandèrent à Ecotec une étude de faisabilité pour le compte du ministre de l'Environnement qui confirma les faiblesses fondamentales des infrastructures en place. Ce rapport fut à l'origine de ce que l'on appela par la suite la « *Central Parkway* » qui évolua vers le projet « *Spine Road* ». Le tracé choisi suivait le plan mis au point par l'équipe de Sandwell : la route partait de l'usine à gaz de Swan Village, coupait au travers d'un puits et de réseaux d'égouts désaffectés à Great Bridge, passait entre la centrale électrique et le canal puis franchissait la route de Leabrook en direction des aciéries de Patent Shaft. Dans le cadre d'un projet commun, Walsall et Wolverhampton entreprirent la construction d'un nouveau lien qui rejoindrait la route du Pays Noir.

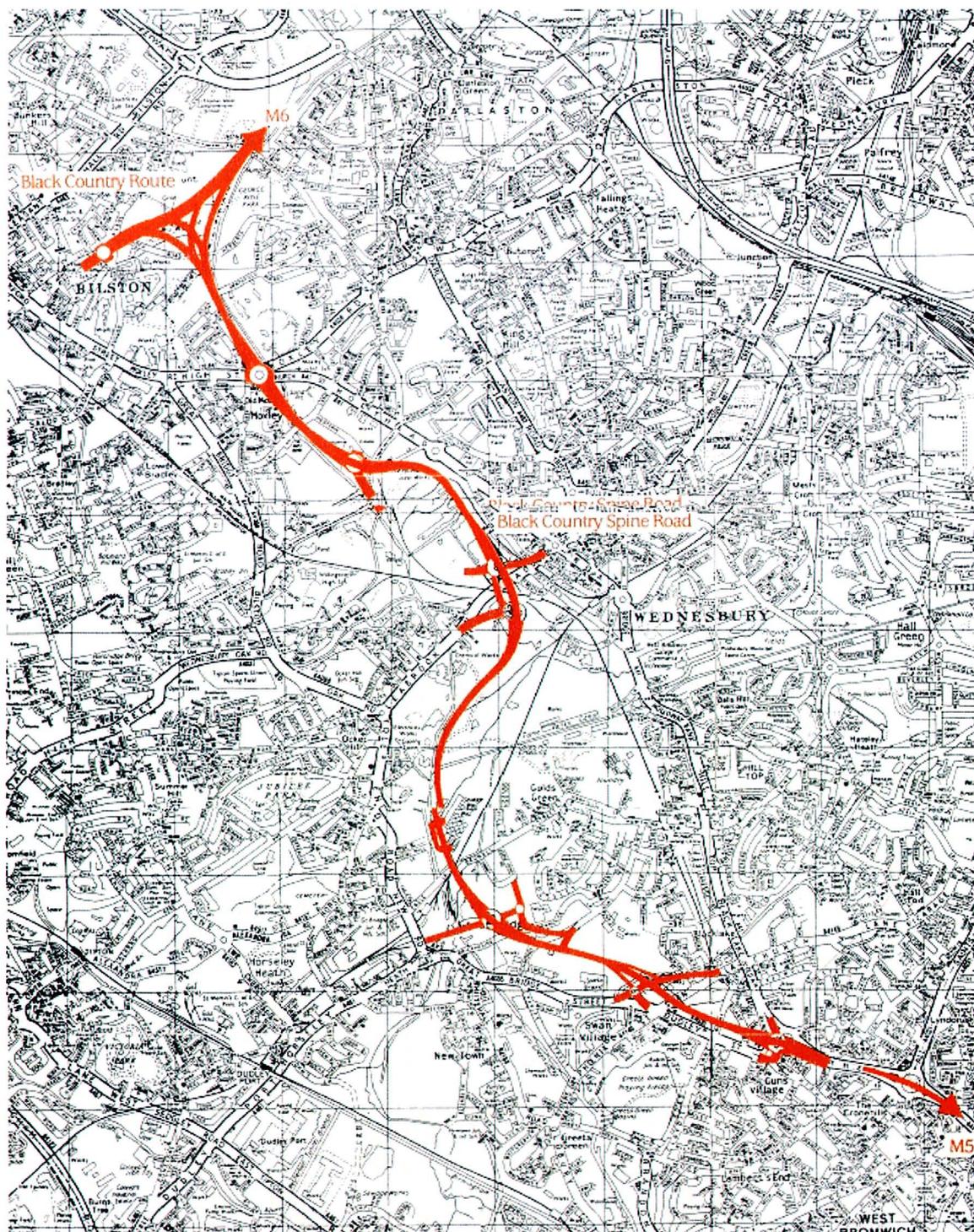


Fig. 4 : Le tracé de la "Spine Road"
à travers la zone urbaine
(source : BCDC)

2.5 Tracé proposé

Comme en témoigne la mise en valeur des connexions vers les autres routes stratégiques de la région, la *BCDC* souhaitait conférer à la voie d'accès principale un rôle de premier ordre. La route devait traverser les districts de Sandwell et Walsall. Or Walsall et Wolverhampton avaient déjà travaillé conjointement sur la route du Pays Noir, en cours de construction. Pour aller dans le sens du projet de Sandwell, le tronçon de la « *Black Country Road* » allant de l'échangeur 10 de la M6 vers The Lunt fut modifié de façon à rejoindre la voie d'accès principale. Ainsi, cette dernière formerait une rocade permettant de relier l'échangeur 1 de la M5 et l'échangeur 10 de la M6 via la route du Pays Noir.

Le projet préliminaire de la *Spine Road* comportait un échangeur dénivelé à hauteur de deux intersections : celle de *Great Bridge* et celle de la voie rapide d'*All Saint*. En 1989, les premiers résultats d'investigation sur site révélèrent que le mauvais état des sols avait été sous-estimé. Les autorités locales estimèrent le budget nécessaire à 240 millions de livres sterling : la construction des échangeurs dénivelés ajoutée à la superficie des sols à réhabiliter plongerait le projet dans une spirale financière incontrôlée. Intervint alors le bilan du cabinet Ove Arup & Partners. À cette époque, Sandwell travaillait avec un aménageur sur le projet Sandwell 2000, un énorme complexe de loisirs et de commerces implanté sur le site des aciéries de Patent Shaft. Ove Arup, à la recherche de solutions moins coûteuses pour la *Spine Road*, proposa alors un projet d'aménagement du réseau dans lequel la route s'arrêterait à Sandwell 2000. Le cabinet se pencha ensuite sur le problème de la conception technique coûteuse des dénivelés. Après les recommandations de cette étude, la construction de la route ne nécessitait plus qu'un budget de 92 millions de livres, mais la voie d'accès principale perdait sa fonction de grand axe.

À la suite de cet important remaniement, le gouvernement annonça que la Société superviserait les travaux de construction de la *Spine Road* à la place des trois autorités compétentes en matière routière. Il s'agissait alors d'une décision sans précédent qui supposait une réorganisation majeure des ressources au sein des quatre autorités concernées. En 1991, après la révision du budget de la *Spine Road*, la Société constitua une équipe à laquelle fut confié le projet.



Fig. 5: dessin initial de la "Spine Road" conçue comme une voie surélevée (source : Mott Macdonald)

Alan Jeffs, chef de projet au Ministère des Transports, fut détaché auprès de cette équipe et pris la fonction de directeur de l'ingénierie à la BCDC fort d'une expérience d'un an sur le projet *Spine Road*. Cette délégation de pouvoirs à la BCDC en 1990 retarda quelque peu les décisions relatives aux quinze CPO lancés dans le cadre de la régénération des sites avoisinants. De plus, les modifications intervenues eurent pour effet de rendre caduques les trois CPO initiés par les autorités routières. Finalement un an plus tard, en 1991, douze CPO s'inscrivant dans le cadre de la régénération urbaine furent déclarés conformes aux nouvelles dispositions.

Entre la proposition du projet et l'ouverture de la voie d'accès principale, la nature, l'envergure puis les limites géographiques de la route ont été modifiées, notamment en raison de l'alourdissement des prévisions budgétaires lié à la découverte tardive de l'ampleur des problèmes de pollution des sols. Initialement, la voie d'accès principale devait s'étendre de *Wednesbury* à *West Bromwich* et rejoindre la M5. Ce grand axe fut finalement construit par étapes. Le TPP soumis en 1987 décrivait les différentes phases du programme Parkway de la façon suivante :

« La phase 2 du périphérique de *Great Bridge* sera une route à quatre voies reliant le rond-point de *New Road* à un nouveau rond-point situé à l'intersection de *Swan Lane* et *Great Bridge Street*. Au départ, la route longera la voie de chemin de fer désaffectée, puis s'étendra à travers les terres pour traverser l'usine à gaz de *Swan Lane*. L'aménagement d'un rond-point est prévu sur les terres situées à l'est du canal de façon à constituer un accès à la Parkway.

Le projet [Parkway] implique la construction d'une route à quatre voies allant du périphérique de Great Bridge en direction du nord, et traversant le secteur de Golds Hill pour rejoindre l'A41 via un rond-point situé au nord du site de Patent Shaft. Il n'y aura pas d'accès direct à cet axe mais des ronds-points installés à des endroits stratégiques permettant l'accès aux terrains désaffectés environnants.

La Parkway sera la nouvelle route principale du nord de Sandwell et remplacera les tronçons des chaussées principales A41, A461 et A4035. Une large proportion des terrains désaffectés compris dans le secteur d'intervention de l'UDC se situent dans le secteur de Golds Hill. Actuellement, ces terres sont mal desservies et comptent des sites totalement enclavés par d'innombrables canaux et voies ferrées qui quadrillent la zone. L'UDC considère la construction de cette route comme un élément fondamental de sa stratégie de régénération de la zone. »

Une fois le mécanisme stratégique de financement du projet établi, la route fut encore modifiée : d'une route à péage, elle devint un grand axe. Il convient de noter que le tracé final de la route est essentiellement lié à la planification intervenue au cours des différentes phases de travaux de construction, ainsi qu'à la vente des sites de développement destinée à financer les phases à venir (tronçons de route). Les différentes phases de construction ont été les suivantes :

Phase 1 : *Carters Green* (nouvelle route rejoignant l'A41 et l'échangeur 1 de la M5) ; usine à gaz de *Swan Village* et *Great Bridge*

Phase 2 : prolongement de la nouvelle route d'*Ocker Hill*

Phase 3 : la *Parkway*; route de *Leabrook* et *Wednesbury*

Phase 4 : échangeur de la route d'*Holyhead*

Phase 5 : section *Moxley - The Lunt* rejoignant la route du Pays Noir

Phase 6 : construction du « Lien manquant » (« *Missing Link* »), prolongement de la route permettant de relier les phases 4 et 5 et transformant la voie d'accès principale en axe principal.



Fig. 6 : Vue aérienne de la "Spine Road" à Swan Village (après réalisation) (source: New Civil Engineer)

2.6 Les différentes phases du processus de construction de la route et d'aménagement de la zone

Le *Tableau 1* indique les dates marquantes du projet de la voie d'accès principale et répertorie les principaux documents publiés au cours du programme.

Tableau 1

ÉVÉNEMENT	DATE
Étude de faisabilité de l'UDC (Ecotec) mandatée par le ministère de l'Environnement	Déc. 1986
Rapport d'Ecotec	Mars 1987
Annonce du projet de création de la BCDC	Oct. 1986
Constitution de la BCDC	Mai 1987
Intégration de Wolverhampton dans la BCDC	Juin 1988
Commande d'une étude de faisabilité pour la voie d'accès principale	Oct. 1987
Soumission de l'avant-projet pour approbation par le Trésor public	Fév. 1988
Approbation du Trésor public	Fév. 1988
Soumission du compte-rendu final de l'étude de faisabilité	Fév. 1988
Annonce par le ministre d'un financement à 100% (50 M de £)	Mars 1988
Soumission du PR101 par les autorités locales (AL) pour approbation financière de principe	Mai 1988
Approbation financière de principe	Juin 1988
Relevés topographiques	Juil. 1988 – Juin 1989
Photographie aérienne oblique	Avr. 1989 – Juin 1989
Télé observation aérienne	Juin 1989 – Oct. 1989
Étude sur documents (premier jet)	Juin 1988 – Jan. 1989
Nomination des conseillers en aménagement paysager	Août 1988 – Reportée en Jan. 1989
Nomination des conseillers en environnement	Sept 1988 – Reportée en Nov. 1988
Enquête publique	Déc. 1988 – Déc. 1988
<i>Investigation sur sites :</i>	
Contrat 1	Début Fév. 1989
Contrat 2	Début Mars 1989
Contrat 3	Début Mars 1989
Contrat 4	Début Mars 1989
Investigation du site de Wolverhampton	Juin 1989
<i>Nomination d'un consultant gros-œuvre :</i>	
Sandwell	Jan. 1989
Walsall	Mars 1989
Wolverhampton	Sept. 1989
Classification de la voie d'accès principale (A4444)	Mai 1989
<i>Lancement des CPO/SRO :</i>	
Sandwell	Juin 1989
Walsall	Mai 1989
Wolverhampton	Mai 1989
Soumission du budget revu à la hausse (140 M \$) par les AL	Fév. 1989
Approbation	Août 1989
Début de l'enquête publique	Sept. – Oct 1989
<i>Rapports concernant les investigations sur sites – Étude sur documents</i>	

Contrat 1	Oct. 1989
Contrat 2	Jan. 1990
Contrat 3	Juin 1990
Contrat 4	Juil. 1990
Wolverhampton	Juin 1990
<i>Demande de permis de construire auprès de la BCDC</i>	
Sandwell	Oct. 1988 – Modifiée en Nov. 1988
Walsall	Oct. 1988
Wolverhampton	Oct. 1988
Approbation	Jan.- Mai 1989
Nomination de l'architecte gros-œuvre	Août. 1989 – Reportée à Déc. 1989
Soumission de la nouvelle version du PR1010 par les AL	Jan. 1990
Lettre de décision du ministre (décrets)	Mars 1990
Annonce de l'équipe de travail N°1 par le ministre	Mai 1990
Annonce par le gouvernement central de sa décision sur la seconde version du projet (93 M £)	Juil. 1991
Constitution de l'équipe de mise en œuvre par la BCDC	Juil. 1991
Début des discussions avec les AL	Juil. 1991
Proposition à Sandwell d'établir un plan prévisionnel et des estimations	Août 1991
Révision du budget par la BCDC	Août 1991
Réunion ministérielle – AL et BCDC, entre autres participants	Sept. 1991
Modification du TPP par Sandwell de façon à étendre le tracé	Sept. 1991
Soumission des plans et estimations prévisionnelles par Sandwell	Oct. 1991
Début des discussions/négociations avec les concessionnaires de service public	Oct. 1991
Commande d'une étude environnementale	Nov. 1991
Soutien de la municipalité de Sandwell à la BCDC sur le projet de la voie d'accès principale	Déc. 1991
Dépôt du permis de construire par Sandwell en tant qu'agent de la BCDC	Déc. 1991
Rapport des experts sur le traitement des sols	Déc. 1991
Début des travaux de déviation des installations techniques	Déc. 1991
Enquête publique	Jan. 1992
Commande d'un audit de sécurité	Jan. 1992
Approbation du projet d'aménagement de la voie d'accès principale	Mars 1992
Classification de l'A41	Mars 1992
Soumission des décrets relatifs aux routes secondaires et aux ponts	Mar. 1992
Soumission de l'audit de sécurité	Avr. 1992
Réunion publique sur la réhabilitation de la route de Leabrook	Avr. 1992
Signature du contrat de consultation avec Sandwell	Avr. 1992
Approbation du projet de réhabilitation du site minier de Leabrook	Mai 1992
Ouverture de l'accès temporaire Eagle Lane - Toll End	Juil. 1992

Ouverture de la déviation temporaire de la route de Leabrook	Juil. 1992
Adjudication du contrat du site minier de Leabrook	Août 1992 – Fév.1993
Adjudication du contrat de réhabilitation de Great Bridge /de déviation de la rivière Tame/de prise en charge des piles du pont	Août 1992 – Mar.1993
Approbation de l'amendement relatif à l'aménagement du passage souterrain du Ridgeacre Canal	Oct. 1992
Adjudication du contrat concernant le site minier de Doe Bank	Nov. 1992 – Juil. 1993
Adjudication du contrat de réhabilitation de Swan Village	Nov. 1992 – Sept. /Déc.1993
Mise en adjudication du contrat 1 (Carters Green - Great Bridge)	Déc. 1992
Confirmation des décrets relatifs aux routes secondaires et aux ponts	Déc. 1992
Travaux de génie civil sur le site de Doe Bank	Déc. 1992 – Juil. 1993
Adjudication du contrat de réhabilitation de Toll End	Jan.1993 – Oct.1993
Adjudication du contrat de mise en surcharge de la mine de marne de Great Bridge	Fév. 1993
Proposition de prise en charge de la conception du prolongement de Patent Shaft à Sandwell	Fév. 1993
Soumission de la seconde partie de l'audit de sécurité	Mars 1993
Adjudication du contrat 1 (West Bromwich - Great Bridge)	Mars 1993
Mise en adjudication du contrat 2 (Great Bridge - Ocker Hill)	Mai 1993
Adjudication du contrat concernant le site minier de Dudley Street	Juil. 1993 – Nov.1993
Mise en adjudication du contrat de conception - construction de l'axe Moxley – The Lunt	Août 1993
Adjudication du contrat 2, Great Bridge - Ocker Hill	Sept. 1993
Mise en adjudication du contrat 3, Ocker Hill - Wednesbury	Nov. 1993
Adjudication du contrat de conception - construction de l'axe Moxley – The Lunt	Déc. 1993
Étude de faisabilité sur le Lien manquant Moxley - Patent Shaft	Jan. 1994 – Oct. 1994
Adjudication du contrat 3 (Ocker Hill – Wednesbury)	Mars 1994 – Nov. 1994
Contrat 4 – Adjudication du contrat de construction du lien vers le site minier de Patent Shaft	Juil.1994
Accord de Sandwell sur le Lien manquant	Oct. 1994
Accord de Walsall sur le Lien manquant	Oct. 1994
Mise en adjudication du contrat 4	Nov. 1994
Décret d'utilité publique dans le cadre du Lien manquant	Déc. 1994
Obtention du droit de mettre en œuvre des plans d'aménagement de 3 autorités locales pour le Lien manquant	Jan. 1995
Adjudication du contrat 4	Jan. 1995
Ouverture à la circulation des tronçons inclus dans le contrat 1	Mars 1995
Décret relatif aux routes secondaires dans le cadre du Lien manquant	Avr. 1995
Ouverture à la circulation de l'axe Moxley – The Lunt	Juil. 1995
Dissolution de la BCDC	Mars 1998

3. Partenariat

3.1 Rôles et responsabilités de la Société de développement du Pays Noir (BCDC)

La BCDC était investie des rôles et responsabilités suivants :

- *Gestion des finances* dans le cadre de la stratégie de régénération urbaine pour les 80 sites inclus dans la zone désignée.

- Engagement des consultants et des entrepreneurs et supervision de toutes les activités, notamment de la réhabilitation des terrains et des procédures d'urbanisme. La BCDC a établi l'ensemble des cahiers des charges et aidé Sandwell dans la rédaction des documents relatifs à la construction de la route.

- *Planification du projet* : la Société a défini le programme de bout en bout et a fixé les objectifs et délais à respecter. Elle était en outre chargée de superviser le déroulement des opérations.

- Compétences en matière de planification en vertu des réglementations entérinées par l'Acte du Parlement de 1988. Ainsi, la BCDC disposait de la prérogative d'instruire elle-même les plans d'aménagement établis pour les procédures de CPO d'urbanisme (concernant la route et les zones à aménager) qui supposaient une restructuration foncière. Or, étant donné que les autorités locales remplissaient à la fois les fonctions d'autorité compétente en matière routière et d'institution responsable de l'aménagement de la zone, la Société devait soumettre toutes les demandes de mise en œuvre de plans d'aménagement à l'avis de Sandwell et des autres communes concernées. La BCDC avait la possibilité de passer outre cet avis, cas de figure qui demeura exceptionnel, mais avait néanmoins une obligation de consultation. Ainsi, la municipalité de Sandwell et la BCDC se partageaient-elles les rôles en matière de politique d'aménagement ; le plan de développement communal était sous la responsabilité de la municipalité de Sandwell et le pouvoir de décision sur les demandes de mise en œuvre de plans d'aménagement incombait à la BCDC.

- La Société avait conclu avec Sandwell un « accord de consultation » en vertu duquel les services municipaux jouaient pour son compte un rôle de bureau instructeur, de telle sorte que les fonctionnaires locaux puissent établir les rapports en fonction de leurs propres observations et prendre en charge toutes les activités de rédaction liées aux demandes de mise en œuvre de plans d'aménagement. Ces documents étaient ensuite publiés pour être présentés au conseil d'administration de la Société qui devait alors prendre sa décision sur la demande concernée en s'appuyant sur les conseils formulés par les différents intéressés.

- *Restructuration foncière* : la majeure partie des terrains placés sous le contrôle de la Société avait été acquise par la municipalité de Sandwell en 1987. Lorsque la BCDC eut terminé la préhension de la zone, cette dernière regroupait 80 sites destinés à être réaménagés, la plupart d'entre eux situés le long de l'axe de circulation. En préparation du projet de la voie d'accès principale, trois types de procédures juridiques avaient été engagées :

- ◆ une restructuration foncière à travers les procédures d'expropriation (*CPO*)
- ◆ des décrets relatifs aux routes secondaires (*Side Road Orders, SRO*) pour aménager de nouveaux échangeurs et de nouveaux accès sur les voies existantes coupées par la *Spine Road* et prévoir les franchissements aux croisements des tracés encore à l'étude,
- ◆ des décrets relatifs aux ponts (« *Bridge Orders* », *BO*) à construire pour traverser les voies navigables, en l'occurrence les canaux.

En tant qu'autorité compétente pour les infrastructures routières, Sandwell prépara en 1992 le *CPO* routier relatif à l'emprise de la *Spine Road*, les *SRO* et les *BO*, qui reçurent tous l'aval du Ministère des Transports. Le remembrement des terrains adjacents fut d'abord pris en charge par la Société qui acheta toutes les parcelles situées le long de l'axe de circulation. Elle établit alors son propre décret d'utilité publique qui fit l'objet d'une enquête publique en 1989. Ce *CPO* fut préparé sur la base de la première version du projet de la voie d'accès principale qui incluait une route à niveaux séparés. Ce projet, rencontrant d'importantes difficultés financières liées à sa mise en œuvre, fut finalement abandonné de sorte que le premier *CPO* et l'enquête publique de la *BCDC* ne présentaient plus aucun intérêt. D'un point de vue légal, étant donnée l'ampleur des opérations, la *BCDC* confia la procédure de remembrement à une équipe externe de notaires, tandis que Sandwell disposait de ses propres conseillers juridiques.

- *Planification du droit des sols* : cette prérogative de la *BCDC* généra quelques points de conflits sur des propositions d'implantation de commerces allant à l'encontre des principes définis par le plan d'aménagement des autorités locales. Des enquêtes publiques s'en suivirent et au moins deux propositions furent récusées par le tribunal de grande instance notamment concernant les aménagements de l'échangeur 9 de la M6 et l'échangeur 2 de la M5.

- *Promotion et vente des zones à aménager* : via des plans d'action et des schémas d'aménagement de zone (*Area Development Framework, ADF*). En premier lieu, la Société définit un plan d'ensemble pour la ZD qu'elle divisa ensuite en plusieurs sous-zones. Dans une large mesure, ces plans spécifiques étaient calqués sur le plan d'ensemble car la plupart des zones concernées s'assimilaient toutes aux ceintures industrielles caractéristiques de la région. Le « plan d'action » pour le Pays Noir était constitué d'une série de schémas d'aménagement de zone cherchant à favoriser le développement progressif et cohérent de chaque secteur. Les *ADF* se concentraient essentiellement sur le potentiel existant des sites et fournissaient pour chaque secteur un plan d'aménagement détaillé, établi en fonction d'exigences économiques, environnementales et sociales spécifiques. De manière générale, les principes d'aménagement préconisaient l'amélioration des routes, la densification du tissu des entreprises, la mise en valeur de l'environnement et le renforcement des ressources communautaires. Ils intégraient également une stratégie paysagère harmonieuse, incluant l'aménagement des espaces verts dans les lieux publics extérieurs, la création d'aires de jeu et d'emplacements de stationnement hors voirie, et le traitement paysager du réseau fluvial. Ces recommandations encourageaient en outre les initiatives liées à la protection de l'environnement.

- *Relations avec les autorités locales*. La Société était arrivée dans la zone avec des objectifs clairement définis dans la mesure où elle prévoyait que la voie d'accès principale serait un facteur de développement tout en permettant une occupation des terrains jouxtant l'emprise routière ; la Société avait donc l'intention d'utiliser par la suite cette route comme un outil de marketing destiné à promouvoir les sites adjacents. D'où une nécessaire implication pour garantir l'atteinte des objectifs. Néanmoins, la conception de la route fut laissée au soin des autorités locales et de ses

méthodes de travail. La ville de Sandwell collabora avec la BCDC en tant que consultant externe, et non pas partenaire intégré, et passa une *convention de consultation* dans le cadre du remaniement du projet de la voie d'accès principale. Sandwell constitua sa propre équipe de travail incluant un ingénieur-conseil en chef chargé d'assurer les relations avec le client, la BCDC, représentée par Alan Jeffs.

3.2 Processus de sélection des consultants et des entrepreneurs

La Société travailla selon les règles de sélection et d'engagement des consultants et entrepreneurs édictées par le Ministère de l'Environnement. Au début des années 1990, des modifications survenues dans le paysage politique entraînèrent certains changements. Aussi un « cahier » des procédures était-il tenu définissant clairement la façon dont les choses devaient être faites, ce qui nécessitait une autorisation, ou encore les limites financières d'une tâche donnée. Dans le cadre du projet de la voie d'accès principale, la Société affina sa propre politique de gestion et consolida son expérience professionnelle au contact des consultants auxquels elle fit appel.

Avant d'entreprendre toute tâche, la Société sélectionnait une liste de consultants ayant préalablement répondu à un appel d'offre. Cette méthode évitait à la Société de mettre chaque contrat en adjudication, ceci permettant de gagner du temps et contribuant donc au processus d'accélération du programme. Les consultants figurant dans cette liste présentaient tous un certain niveau d'expertise dans les domaines spécifiques requis. Les prestations sollicitées ayant toutes été préalablement soumises à appel d'offre, les tarifs faisaient l'objet d'un accord ferme et définitif avant le début des travaux. Selon l'un des membres de la Société : « Nous savions que tel ingénieur appartenant à telle entreprise nous coûterait 55 £ de l'heure, que l'ingénieur en chef nous coûterait 65 £ de l'heure et que toute exigence spécifique nous serait facturée 80 £ de l'heure ». C'est sur cette base que Sandwell fut engagé comme consultant. Ses tarifs devaient être compétitifs par rapport aux autres entreprises étant donnée la valeur ajoutée que représentaient ses connaissances locales sur la zone concernée.

La procédure d'engagement des entrepreneurs était régie par le même principe. La BCDC disposait d'un panel d'entreprises de travaux publics susceptibles d'être sélectionnées par l'équipe chargée du projet de la voie d'accès principale. Cette dernière devait porter un jugement professionnel sur les entrepreneurs répertoriés afin de déterminer lesquels présentaient les qualifications requises, et sélectionner huit d'entre eux. Certaines contraintes étaient imposées aux entrepreneurs, notamment au niveau des délais, ce qui entraîna pour certains un retrait de la compétition.

Rôles et responsabilités de la municipalité de Sandwell

L'implication de Sandwell devint progressivement plus importante.

- ◆ Établissement du programme et évaluation des coûts dans le cadre du projet initial de route à niveaux séparés.
- ◆ Réalisation à l'échelle 1/1250^{ème} de l'avant-projet de route à niveaux séparés d'après le tracé indicatif des échangeurs défini dans le cadre du décret d'utilité publique. Sandwell participa également à la conception de la seconde version du projet.

- ◆ Les études de trafic furent dirigées par une équipe interne et influencèrent le tracé des routes apparaissant dans l'avant-projet.
- ◆ Rôle de consultant dans le cadre du nouveau projet de la voie d'accès principale.
- ◆ Enquête publique menée par Sandwell, ce qui constitua l'essentiel de sa mission de conseil.
- ◆ Agent de la Société chargé du traitement des demandes de mise en œuvre de plans d'aménagement résultant de la campagne de *CPO* menée pour les acquisitions foncières. L'« accord de consultation » avait pour fonction initiale de confier à Sandwell la préparation des rapports et la bonne conduite des procédures jusqu'à la décision finale relevant de la *BCDC*.
- ◆ Détachement par Sandwell d'une équipe expérimentée dans la réhabilitation de sols auprès de la *BCDC*. Le chef de la section Réaménagement et Environnement et celui de la section générale d'Ingénierie furent mandatés temporairement auprès de la Société pour faire avancer les *CPO* d'urbanisme et les questions liées à la réhabilitation des sols. Le chef d'équipe de la section générale d'ingénierie justifiait de vingt ans d'expérience dans la réalisation ou la supervision de travaux de réhabilitation. Il collabora avec des ingénieurs-conseil nommés par la Société et avec une équipe de juristes constituant une ressource juridique véritablement souple, capable de traiter tous types de problèmes. Cette dernière avait notamment pour mission de régler l'ensemble des problèmes liés au foncier pour les terrains concernés par ce qui allait être une campagne d'expropriation de très grande envergure et de favoriser les futures négociations avec les propriétaires.
- ◆ Problèmes de relocalisation. Bien que la Société avait le pouvoir de fournir des locaux ou des terrains dans la perspective d'une relocalisation, Sandwell participa aux longues négociations qui se tinrent avec les entreprises déjà établies pour savoir si elles voulaient être délocalisées ou non. En fait, de nombreuses entreprises cherchaient plutôt à en profiter pour fermer qu'à déménager.
- ◆ Les travaux de réhabilitation des sols ont été réalisés en interne bien que la *BCDC* ait fait appel à Wardell Armstrong comme consultant adjoint, lequel s'est principalement vu confier la responsabilité des sites miniers.
- ◆ L'ensemble des travaux de drainage pour la voie d'accès principale a été réalisé en interne et supervisé par la Société.
- ◆ Le gros-œuvre a été réalisé par l'équipe interne de Sandwell en association avec le cabinet Scott Wilson Kirkpatrick alors engagé comme consultant adjoint. Leur mission incluait les travaux de mise en tranchées, de terrassement, de traitement des sols et le gros-œuvre, notamment plusieurs dalots, des passerelles pour piétons, le viaduc d'Eagle Lane, deux ponts sur canaux, plusieurs intersections de canaux, des passages souterrains destinés aux piétons et le renforcement de murs de soutènement.
- ◆ Sandwell s'occupa également du « *hard landscaping* »¹ (revêtement) via les principaux contrats d'aménagement. Les travaux furent coordonnés par la propre équipe de la Société.
- ◆ Sandwell adjugea quatre contrats majeurs liés à la route proprement dite et plus de vingt contrats de travaux préparatoires. Ces derniers furent réalisés avant la construction de la route et financés par la Société.

¹ Hard landscaping : réalisation de revêtements à l'aide de matériaux de construction divers, tels que bois, pavés, dalles, etc.

Autres consultants et entrepreneurs

De nombreux consultants furent sollicités pour accomplir différentes missions sur les 80 sites placés sous la responsabilité de la Société. Dans la plupart des cas, les tâches se répétant sur plusieurs sites furent réalisées par les mêmes entreprises. Il convient également de noter que Sandwell avait une fonction de conseil dans le cadre de la majorité des travaux de réhabilitation et de préparation. Les consultants experts employés par la Société et les tâches qui leur ont été confiées sont détaillés ci-après :

- ◆ Aménagement paysager : la BCDC avait une stratégie globale d'aménagement paysager et disposait d'un budget d'un million de livres sterling. Le point d'orgue de cette stratégie était la création d'une dorsale arborée le long de la route, composée d'essences locales, et incluant des réalisations plus ornementales sur les sites clés.



Fig. 7 : Aménagement paysager de la BCDC le long de la "Spine Road" (source: Noha Nasser)

La Société travailla avec les autorités locales et des organisations telles que la *Black Country Urban forestry* ou le *Black Country Groundwork Trust* en vue d'un aménagement harmonieux des espaces verts dans la ZD. Les premiers plans d'aménagement paysager furent établis en partenariat avec Eachus Huckson. Nicol Jones & Lamax, en relation avec Sandwell, assura la conception de tous les plans détaillés et la supervision de l'aménagement des espaces verts de la voie d'accès principale. Les architectes paysagers travaillèrent avec une végétation composée d'espèces vedettes, à forte croissance et à effet rapide formant des ensembles imposants le long des accotements, des souterrains destinés aux piétons situés sous les ronds-points et au cœur des sites de développement. Un seul entrepreneur, James Moody, se vit adjuger l'ensemble des contrats. Après la dissolution de la Société, la responsabilité de l'entretien des aménagements paysagers revint à Sandwell, cependant certains furent supprimés en raison de leur coût important.



Fig. 8 : La réhabilitation des canaux et la mise en valeur de l'environnement urbain constituent des éléments importants dans la stratégie de valorisation de la zone développée par la BCDC (source: Noha Nasser)

♦ La restauration et l'aménagement des canaux ont été entrepris avec le concours de British Waterways. Plusieurs sites de développement se trouvaient aux abords du canal comme le complexe résidentiel de Tividale, implanté sur les berges. Le chemin de halage a subi quelques travaux de remise en état et les ponts ont été conservés.

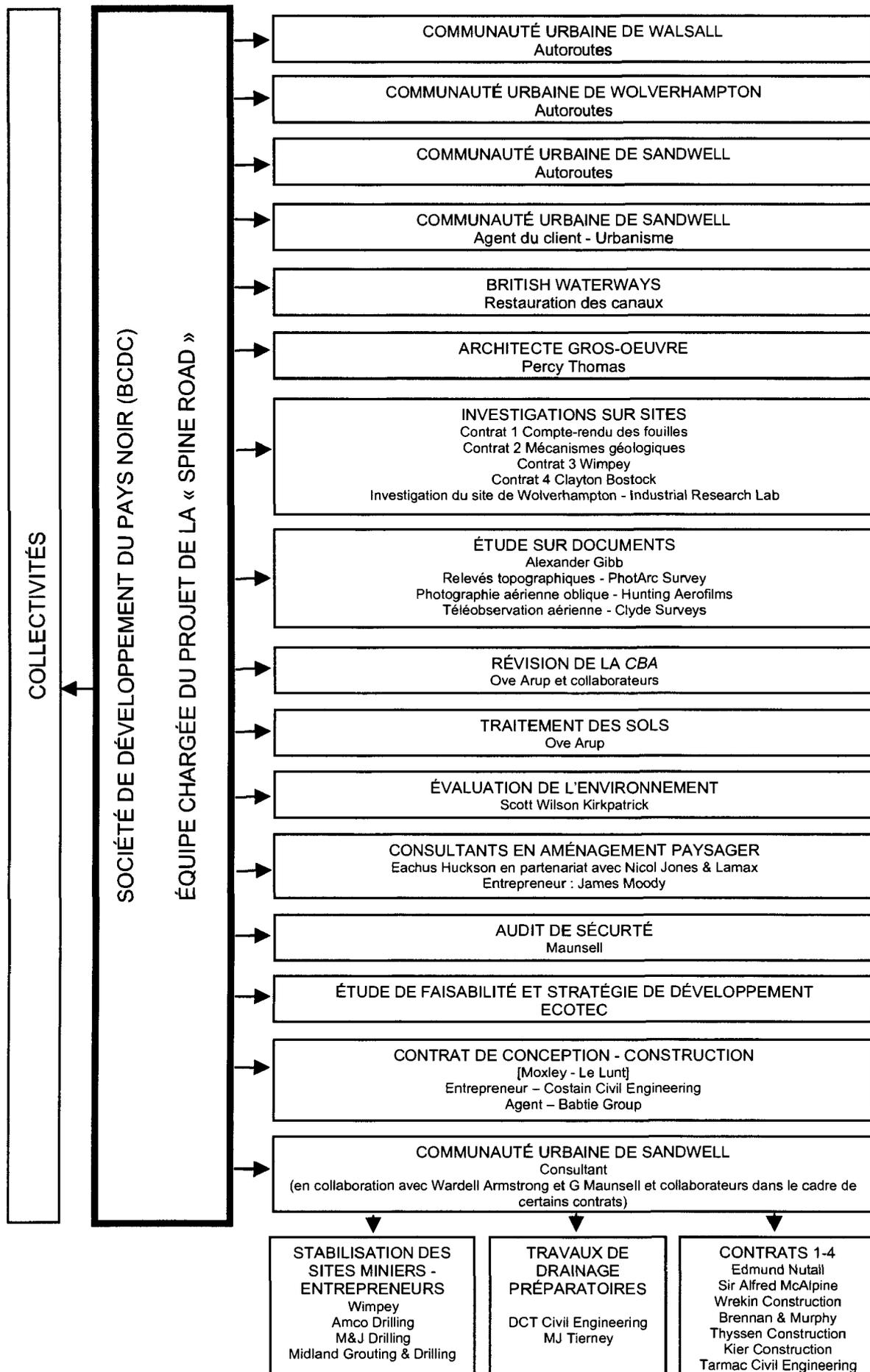


- ♦ L'étude de faisabilité relative à la régénération urbaine de la zone désignée a été confiée à la société Ecotec, chargée par le Ministère d'identifier les facteurs entravant la croissance et le développement de cette zone.
- ♦ Le cabinet Ove Arup se vit confier la révision du projet de la voie d'accès principale du Pays Noir.
- ♦ Les analyses coûts-avantages (*Cost-Benefit Analysis*) furent initialement déléguées à Sandwell, mais des consultants externes participèrent également à la seconde version du projet. Ces derniers furent désignés par Alan Jeffs, et assistés et conseillés par le groupe « Transports ».
- ♦ Le cabinet Scott Wilson Kirkpatrick prit en charge l'évaluation initiale de la qualité environnementale du site d'implantation de la route et lança une étude d'impact. L'équipe formula des appréciations et un ensemble de recommandations.

- ◆ Un contrat lié à l'évaluation de l'efficacité des matériels et des méthodes fut mis en adjudication et remporté par Ove Arup.
- ◆ Des investigations sur site eurent lieu avant le début des travaux de la voie d'accès principale. À l'époque, cette opération fut considérée comme la plus importante investigation sur site effectuée au Royaume-Uni tant par son envergure que par son coût. De multiples consultants furent chargés de tâches diverses ; Alexander Gibbs effectua une étude sur documents regroupant des informations détaillées sur la région, tels que les relevés topographiques réalisés par PhotArc Survey, les observations par infrarouge de Clyde Surveys et les photographies aériennes d'Hunting Aerofilms. Les investigations furent confiées à quatre entrepreneurs différents : le contrat 1 fut accordé à Exploration Assessment ; le contrat 2 à Soil Mechanics ; le contrat 3 à Wimpey ; le contrat 4 à Clayton Bostock et enfin Industrial Research Lab fut chargé des investigations sur le site de Wolverhampton.
- ◆ La BCDC désigna la société Frank Graham pour prendre en charge l'octroi de subventions aux propriétaires, l'étude des candidatures et le suivi du projet. Les autres divisions de Frank Graham fournirent en outre une assistance technique dans divers domaines (autoroutes, ponts, géotechnique, gros-œuvre), ainsi que des conseils en matière de droit des contrats, santé publique et sécurité, techniques de gestion et financement de projets. À bien des égards, l'équipe de Frank Graham faisait quasiment partie de l'équipe de la BCDC car elle était également installée dans la Maison du Pays Noir. Le rôle de la société Franck Graham dans le projet impliquait une certaine proximité avec la population et les représentants des collectivités, c'est pourquoi ses membres participèrent à de nombreuses réunions en soirée.
- ◆ Architecte gros-œuvre – Percy thomas
- ◆ Consultants en matière de traitement des sols - Cabinet Ove Arup
- ◆ Audit de sécurité - Maunsell

Rapports et documents émis par la BCDC et par l'équipe chargée du projet de la « Spine Road »

- ◆ Rapports annuels
- ◆ Étude de faisabilité et stratégie de développement d'Ecotec
- ◆ Rapport d'Ecotec sur le suivi des travaux réalisés en 1997
- ◆ Schémas d'aménagement de zone
- ◆ Plans prévisionnels et estimations
- ◆ Rapports sur le traitement des sols
- ◆ Recommandations environnementales accompagnées d'une synthèse générale de Scott Wilson Kirkpatrick
- ◆ Appréciation et évaluation de l'environnement en vue d'une enquête publique de Scott Wilson Kirkpatrick
- ◆ Texte consultatif et publicitaire
- ◆ Analyse coûts-avantages



4. Programme

Les objectifs du projet de la voie d'accès principale furent atteints grâce à la gestion coordonnée de six paramètres :

- ◆ une stratégie de régénération urbaine spécifique supposant le phasage du projet et la division de la zone désignée en trois sections gérables ;
- ◆ un remembrement et une campagne de *CPO* complète ;
- ◆ la planification de l'occupation des sols ;
- ◆ la modification/déviations des installations techniques à usage public ;
- ◆ les travaux préparatoires ;
- ◆ la planification par étapes du processus de mise en oeuvre.

4.1 Stratégie de gestion de la régénération urbaine

La Société mit au point un programme général de gestion pour l'ensemble du projet avec un terme fixé à novembre 1995. Le programme général était divisé en sous-zones et en tâches de moindre importance, lesquelles pouvaient être modifiées selon les conditions particulières de chaque secteur, et intégrer l'évolution des coûts et les difficultés du terrain. A mesure de l'avancement du projet, diverses possibilités ont ainsi pu être envisagées. Des modifications ont notamment été apportées lorsqu'il a été décidé d'étendre le projet à Walsall et Wolverhampton, au-delà de Sandwell 2000 (sur le site des aciéries de Patent Shaft), limite initialement prévue par le projet local de la municipalité. Une série de discussions se sont alors tenues sur la définition du tracé des routes qui traverseraient la zone. Ces discussions ont été orchestrées via la création d'un comité de coordination (*Steering Group*).

Le programme général défini par la Société fut adopté par Sandwell. Chacune de ses quatre équipes de conception le scinda en plusieurs sous-programmes et sous-secteurs : la section sud comprenait les phases 1 et 2 ; la section nord, les phases 3 et 4. Les quatre équipes travaillèrent alors sur chaque phase. Sandwell fut ainsi principalement chargé de dessiner les plans du tronçon Carters Green – route d'Holyhead, en respectant ses propres limites territoriales et en s'appuyant sur son projet initial. L'espace ainsi défini, les quatre tronçons (phases) purent être tracés. L'ingénieur principal de l'équipe de conception de Sandwell dirigea les travaux des sections sud et nord. La section sud fut achevée la première.

La Société géra la « zone dédiée » dans l'optique d'un aménagement sud, central, nord. Il convient de noter que la route s'étendait principalement sur la zone centrale. La division en plusieurs sous-zones facilita la gestion du travail consistant à traiter les problèmes dans chaque secteur donné, à établir des priorités et à encourager des aménagements correctement planifiés et équilibrés.

Au sud, le réaménagement du centre-ville d'Oldbury est apparu comme une priorité, de même que le développement intensif des activités de loisir, des commerces et des zones résidentielles sur les berges du canal. La première phase incluait la construction par Westbury Homes de

1700 logements sur les berges du canal traversant le village de Tividale. À Grovelands, un complexe de 20 appartements et de 100 villas haut de gamme vit le jour autour d'un nouveau bassin créé sur le canal. À Oldbury et à Sandwell Gate, un projet de zone commerciale alliant petits commerces et grande distribution fut proposé. Ce dernier s'accompagnait d'un nouveau centre municipal à Oldbury, de nouvelles installations collectives et de loisirs, de zones piétonnes, et d'un plan de circulation. Les entreprises déjà installées bénéficièrent d'améliorations architecturales et paysagères et le canal fut aménagé comme une zone de loisirs.

La section centrale posa de plus sérieux problèmes, notamment dans sa partie intérieure. Ces terrains désaffectés ne comportaient pour la plupart aucune véritable infrastructure de transport. Toutefois, la construction d'une route majeure à quatre voies en plein cœur de la zone offrait un potentiel de 120 ha de terrains aménageables, et permettait un accès indispensable à l'autoroute via l'échangeur 1 de la M5 à l'est, et via la nouvelle route du Pays Noir et l'échangeur 10 de la M6 au nord. Le site des aciéries de Patent Shaft en particulier, baptisé Sandwell 2000, fit l'objet de propositions d'aménagement, notamment un projet de complexe de 375 000 m² axé sur le divertissement prévoyant également la mise en valeur du canal de Walsall. Toutefois, ces propositions n'ont jamais reçu l'appui d'aménageurs potentiels et le site est par la suite devenu un dépôt de composants automobiles. Les propositions de requalification de la zone centrale concernèrent également le centre-ville de Wednesbury avec la création d'une zone commerciale très attrayante offrant une grande variété de commerces et de services municipaux ou généraux. Enfin des mesures d'aménagement de l'environnement dans le Bassin industriel du Pays Noir (*Black Country Industrial Heartland*) et la zone résidentielle de *Wulfrun Gate* furent entreprises.

Au nord, une zone de 35 hectares comprise entre les échangeurs 9 et 10 de l'autoroute M6 fut identifiée comme le site à privilégier pour le développement d'entreprises et l'aménagement paysager. Des améliorations physiques et environnementales furent donc envisagées dans l'*Heritage Area* (zone faisant partie du patrimoine protégé) située à proximité du centre de Wolverhampton et dans le secteur de Neachells en vue d'encourager l'implantation des entreprises. Ces modifications incluaient essentiellement des aménagements le long de la rivière Tame et du canal de Walsall à travers d'importants ensembles boisés linéaires, caractéristiques de la stratégie paysagère et urbaine de la Société.



Fig. 9 : Le site à réaménager de Swan Village, contre la Spine Road, est intégré dans une stratégie globale d'aménagement (source : BCDC)

4.2 Une stratégie globale d'expropriation et de restructuration foncière

Tout au long du programme, l'aménagement des sites et la réalisation de la route se sont chevauchés, et cette stratégie s'est avérée particulièrement payante. La Société ne détenait pas tous les terrains, la majorité d'entre eux étaient des terrains privés appartenant à divers propriétaires dont Sandwell. En règle générale, la Société n'usa qu'en dernier recours des prérogatives dont elle disposait en matière d'expropriation, privilégiant plutôt les négociations avec les propriétaires. En outre, l'opération ne connut que peu d'objections et les intéressés furent tous indemnisés. Malgré le véritable échec de l'enquête publique à propos de la route, la campagne de CPO sur les sites de développement fut une réussite.

Dès 1992, Sandwell mena à terme la procédure légale requise (par le dépôt des décrets relatifs aux routes secondaires et aux ponts) ce qui rendit difficile toute modification ultérieure du tracé officiel de la route. Néanmoins, la campagne d'expropriation menée dans le cadre de la régénération urbaine permit l'acquisition de 200 ha de terrain formant une sorte d'enveloppe autour de l'axe de circulation, laissant une certaine marge quant à l'empreinte du tracé routier. Il ne s'agissait plus désormais que d'engager le traitement des terres traversées par la route et des sites développables de façon à enchaîner immédiatement sur les travaux de construction de la nouvelle voie. Ce procédé permit de gagner du temps en accélérant considérablement les procédures classiques d'aménagement des autoroutes.

Les industries avoisinantes furent réorganisées et délocalisées le long de la route, parmi les nouveaux sites de développement créés en vue d'être revendus et de générer le financement du reste de la route. Une fois sur le marché, les sites à proximité immédiate de la voie d'accès principale sont devenus extrêmement attractifs et compétitifs ; les marges bénéficiaires se sont même révélées considérables. Par exemple, le développement du site de Leabrook avait coûté

11 millions de livres auxquels il faut ajouter les 5 millions déboursés pour que le site soit traversé par la route. Richardson, un aménageur, acquit le site pour 27 millions et le revendit, dix-huit mois plus tard, 40 millions.

4.3 L'aménagement des zones

L'aménagement des différents sites prévus aux abords de la route était soumis à l'approbation de la Société. Cette dernière délivra les autorisations très largement pour tout usage qu'elle jugeait viable, rendant la chose aussi souple que possible, le but essentiel étant de réaliser les marges nécessaires au financement de l'ensemble du projet.

Les schémas d'aménagement de zone (*Area Development Frameworks, ADF*) définissaient les principes généraux d'aménagement donnant ainsi aux aménageurs une idée des aspirations de la Société vis-à-vis d'un site donné, exposaient les opportunités et les contraintes de chaque site tout en proposant des avant-projets. Des dépliants et des brochures comprenant des informations complémentaires furent publiés. Les pouvoirs attribués à la Société pour l'élaboration des plans d'aménagement ont posé deux problèmes majeurs pour Sandwell en tant qu'autorité responsable de la planification urbaine. D'une part, les *ADF* étaient parfois modifiés de façon à refléter les propositions les plus récentes. D'autre part, dans la mesure où la Société considérait l'axe de circulation comme le plus important foyer d'emploi, cette zone aurait dû accueillir en premier lieu des installations industrielles ou des bureaux (implantations soutenues par la municipalité), or certains usages autorisés par la Société ne se sont pas révélés être particulièrement porteurs d'emploi. En outre, la Société suivait une stratégie parallèle consistant à encourager d'autres usages, tel que le commerce, allant ainsi totalement à l'encontre de la politique de développement économique de Sandwell cherchant à conserver l'activité industrielle sur les sites présentant une bonne accessibilité au réseau autoroutier et à contrôler les effets secondaires du développement de l'activité commerciale en périphérie en concentrant cette dernière dans les centres-villes des communes avoisinantes.

Les terrains ont tout de même majoritairement accueilli des industries de fabrication et des entrepôts. Il convient également de noter quelques réussites de projets de construction d'habitations, notamment le complexe bâti près de la centrale électrique d'Ocker Hill (l'un des sites les plus contaminés) et ceux érigés face au canal sur les communes de Tividale, Tipton et Darlaston. Les deux canaux de Birmingham qui traversaient cette zone furent réaménagés de façon à créer un agréable chemin de promenade.



*Fig. 10 :
L'aménagement de
la zone résidentielle
de Tividale, son site
(en haut) et les
logements réalisés
(en bas) (source :
BCDC et Noha
Nasser)*



Fig. 11 : Les logements construits à Grovelands au bord d'un canal et autour du bassin réalisé (le premier depuis 100 ans) (source : Noha Nasser)



Fig. 12 : Le rond point desservant Wednesbury, un exemple de traitement paysager (source: Noha Nasser)

Quelques réalisations sur la ZD...

4 4 Modification / déviation des réseaux publics

Dès le début de l'activité de la Société et ses premiers aménagements de zones, de nombreux travaux de déviation durent être entrepris sur les réseaux urbains existants, pour un montant s'élevant à plusieurs centaines de milliers de livres sterling et dans des délais expressément fixés à 1991, ainsi qu'en avaient décidé conjointement les municipalités et la Société.

Environ trente prestataires ou concessionnaires de services publics étaient présents sur la zone à travers diverses installations (réseau de fibre optique, conduites de gaz, pipelines, lignes électriques, conduites d'eau). Ces équipements se trouvaient généralement à proximité des canaux ou le long des voies de chemin de fer et des routes. Une longue série de pylônes soutenant une ligne à haute tension et passant au beau milieu de la zone posa particulièrement problème. La Société encouragea plusieurs projets proposant des solutions pour déplacer les pylônes afin de libérer davantage d'espace pour le développement, mais tous furent jugés trop coûteux en temps et en argent. Le déplacement revenait en fait onze fois plus cher que l'ensevelissement de la ligne électrique. La Société décida finalement de maintenir la ligne en l'état sur certains secteurs.

Quelques installations très volumineuses se trouvaient également dans ce secteur, en particulier près du canal, comme par exemple des conduites de gaz qui ont dû être déplacées. Or, leur déplacement ne pouvait avoir lieu qu'en été (lorsque l'alimentation était coupée), de sorte que ces travaux préparatoires furent directement inclus dans le programme général du projet. De la même manière, les câbles de British Telecom installés sur la route de Leabrook durent être déplacés. L'opération devait durer dix-huit mois ce qui aurait eu de sérieuses conséquences sur le programme. Il fut donc décidé que la route de Leabrook serait déviée sous la voie ferrée afin que les installations techniques passent sous le chemin situé le long de l'axe de circulation, ce qui fit gagner plusieurs mois et évita d'interrompre le programme. Le secteur de la route de Leabrook connut une autre déviation de taille, celle de la rivière Tame qui traversait le site. La rivière fut déviée dans une canalisation de sorte que le tronçon de la nouvelle voie d'accès principale puisse être construit. Il convient de souligner que plusieurs travaux de déviation durent être envisagés tout au long du programme.



*Fig. 13 :
Les pylônes
électriques ont été
conservés là où leur
déplacement ou
l'enfouissement des
lignes étaient trop
coûteux (source:
Noha Nasser)*

4.5 Les travaux préparatoires

Les travaux préparatoires étant intégrés à la phase de définition du projet, ils ont permis de révéler quelques impératifs à prendre en compte dans la conception de la route. Ces travaux de remise en état préalable ont été divisés en différents lots, incluant la totalité de l'emprise routière tout comme bon nombre de développement qui longe le tracé. Le regroupement des terrains à réhabiliter en plusieurs lots de taille conséquente a permis de réaliser des économies estimées à 5 millions de livres sterling.

Tous les terrains situés le long de l'axe de circulation nécessitaient en effet des travaux préparatoires. La phase 1 de la route traversait le site d'une ancienne usine à gaz, la phase 2 commençait à l'entrée des mines à ciel ouvert dont le sol était criblé de larges trous. La phase 3 de la route comptait également de nombreuses mines à ciel ouvert, un remblai ainsi qu'un pont au-dessus de la voie ferrée. Bien que Sandwell ait scindé la route en deux sections distinctes, nord et sud, une forme de liaison dut être mise en place pour coordonner le drainage et les prestations qui s'imposaient sur toute la longueur de la route.

Tout au long des travaux préparatoires, Sandwell exerça une fonction de conseil. Les contrats furent adjugés à plusieurs entrepreneurs : Wimpey, Amco Drilling, Midland Grouting & Drilling et M&J Drilling qui furent chargés de la stabilisation des sites miniers, et DCT Civil Engineering et MJ Tierney qui réalisèrent les travaux de drainage. Nous traiterons de façon plus approfondie des entrepreneurs intervenus sur les différentes phases du projet dans la section qui suit.



Fig. 14 :
Les terrains qui ont dû être
décontaminés à Swan Village
pour construire la "Spine Road"
(source : New Civil Engineer)



Fig. 14b :
la route réalisée
(source: New Civil
Engineer)

Les différentes phases et les contrats

On pourra se reporter utilement à l'organigramme (Fig 16).

♦ **Phase 1** : *West Bromwich - Great Bridge*

Contrat 1: *Carters Green - Great Bridge*

Sur le site de l'usine à gaz de *Swan Village*, 200 000 tonnes de matériaux contaminés furent déblayées, notamment un amas de vieux tuyaux qui laissaient échapper des déchets dangereux. Les entrepreneurs engagés sur les sites de la phase 1 furent Edmund Nuttall, Alfred McApline et Wrekin. Cette phase dura d'avril 1993 à mars 1995.

♦ La **phase 2** fut quasiment étendue jusqu'à la route de *Leabrook (Wednesbury)*.

Contrat 2 : *Great Bridge - Ocker Hill*

Cette zone comportait de nombreux puits de mine en cours de rebouchage. À *Ockers Hill* un remblai de 6 à 7 m avait été mis en place par-dessus une couche d'humus. Le sol comportait également d'importantes quantités d'argile, ayant donné lieu à une exploitation intensive jusqu'à 30 m de profondeur, mais le site avait été remblayé « à la va-vite » par le fabricant de briques. Le terrain devait donc être réhabilité au moyen d'un remblai devant reposer 9 à 12 mois afin de vérifier sa solidité. Une technique innovante de surcharge, forçant les résidus liquides vers le haut et vers l'extérieur pour faciliter leur écoulement, fut d'ailleurs mise en oeuvre. Cette phase dura d'octobre 1993 à octobre 1995.

♦ La **phase 3** consistait en un petit tronçon passant à proximité de la route de *Leabrook*, incluant l'entrée du principal site industriel (les aciéries *Patent Shaft*), d'une superficie de 120 acres (soit un peu plus de 48 hectares), reconverti en dépôt de composants automobiles.

Contrat 3 : *Ocker Hill - Wednesbury*

Cette zone nécessitait un remblayage massif de ses mines à ciel ouvert. Les travaux durèrent de juillet 1994 à octobre 1995.



Fig. 15 : Les anciennes aciéries Patent Shaft ont été reconverties en site pour la sous-traitance automobile (source : BCDC)

♦ Phase 4

Contrat 4 : route de *Leabrook* – route d'*Holyhead*

Cette zone était principalement un site minier à ciel ouvert dédié à l'extraction de charbon. Le site se caractérisait notamment par le « 30 foot thick » : une épaisse veine de charbon, d'une longueur d'environ 30 pieds (900 m), courant sous le Pays Noir et ayant donné lieu au forage de nombreux puits non recensés. Le secteur comptait environ 600 puits, dont certains avaient été exploités ; d'autres étaient restés à l'état de cavité et n'avaient pas été comblés. Ces trous abandonnés étaient, à l'occasion, recouverts de béton. En tout état de cause, ces puits auraient dû être bétonnés dans le cadre des travaux préparatoires, or il fut décidé que la solution la moins coûteuse consistait à exploiter le site à ciel ouvert et à vendre le charbon au profit du projet : 500 000 tonnes de minerai ont ainsi été extraites. Plus de dix millions de gallons d'eau (soit près de 45 000 m³) ont été pompés quotidiennement avant que le site soit réhabilité au moyen de remblais compacts et propres. Cette phase dura de janvier 1995 à octobre 1995.

Les travaux du site de *Moorcroft Park* situé à proximité du dépôt de composants automobiles pouvaient alors commencer. Il s'agissait d'un site minier à ciel ouvert appartenant à Sandwell et British Coal et qui faisait l'objet de conflits. La Société en fit l'acquisition pour 3 millions de livres sterling et bénéficia d'un million supplémentaire octroyé par British Coal pour le développer. Il fut réhabilité en 1997 via une *joint-venture* associant l'organisme English Partnership et les gestionnaires de la route qui traversait le site.

♦ La phase 5 était un contrat de conception-construction (*Design and Built contract*) concernant la zone allant de Moxley à « The Lunt », permettant de rejoindre la route du Pays Noir. Cette extension fit l'objet de deux nouveaux *CPO* pour l'acquisition des terrains nécessaires. L'octroi de nouveaux budgets facilita l'opération et permit de compléter le financement de l'opération. Cette phase dura de 1996 à 1997.

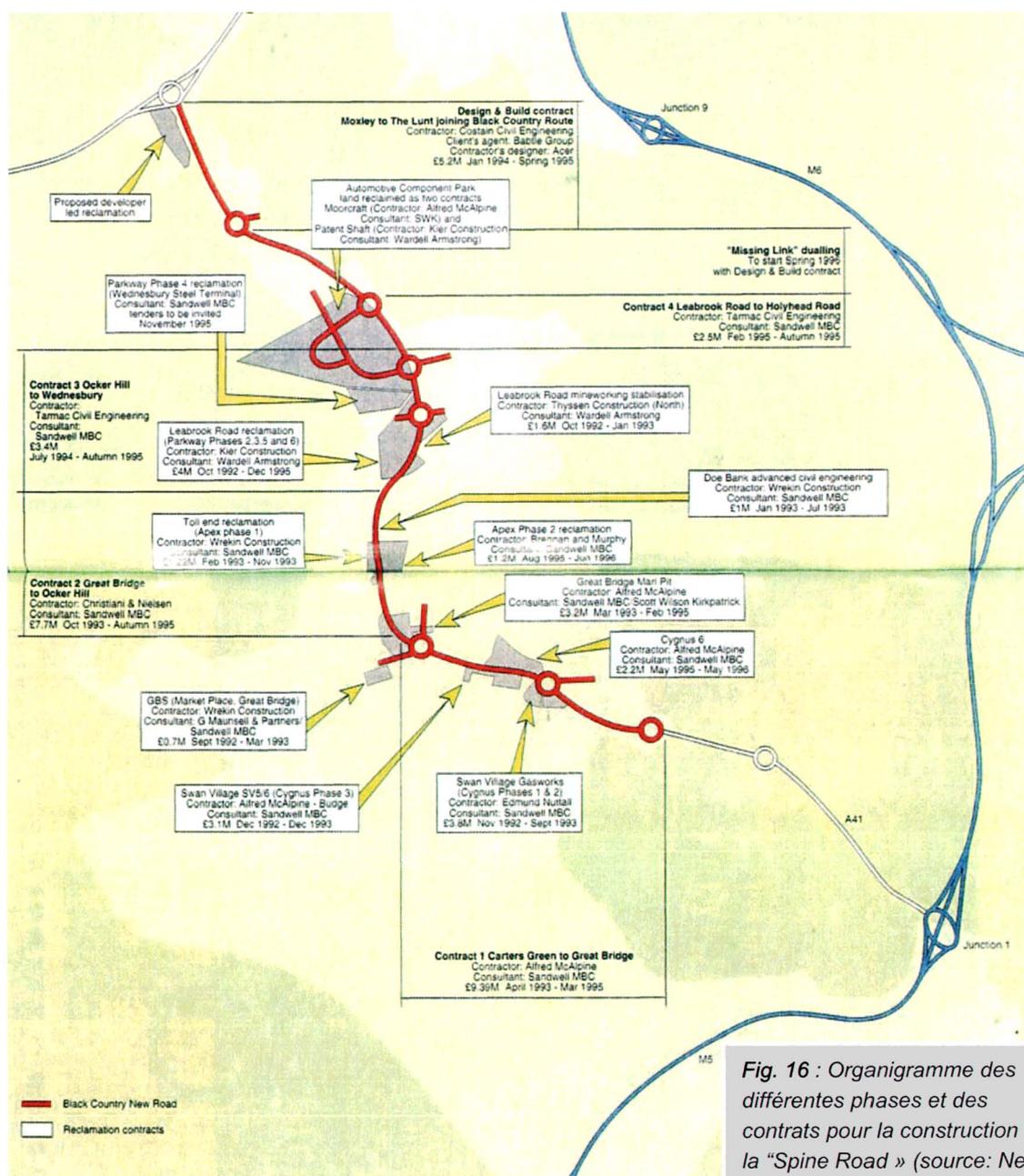


Fig. 16 : Organigramme des différentes phases et des contrats pour la construction de la "Spine Road" (source: New Civil Engineer)

♦ La **phase 6** fut baptisée le « Lien manquant » car ce tronçon permettait à la « Spine Road » de relier la M5 et la M6. Cette phase donna lieu à un contrat de conception-construction qui assura le relais sur les secteurs qui ne relevaient plus de la responsabilité de Sandwell. Deux options furent proposées pour relier le dépôt de composants automobiles à Moxley ; le tracé retenu consista à longer l'A41. Cette section fut livrée la dernière en raison de la complexité du processus politique et consultatif que supposaient le financement et la démolition de nombreuses façades de terrains d'usines.

4.6 Solutions utilisées pour concilier le trafic avec le contexte local

La voie d'accès principale n'avait pas seulement pour but de desservir les sites à développer, elle devait également drainer depuis l'autoroute une partie du trafic de transit traversant le Pays Noir. La « *Spine Road* » a finalement repris la totalité du trafic de l'A41, ce qui a grandement soulagé les habitants de ce secteur. En combinant des carrefours bien conçus et des passages souterrains pour piétons, il a été possible de concilier les usages locaux avec le trafic important de la voie d'accès principale dont la vitesse a d'ailleurs été limitée à 40 mph (environ 60 km/h). Des passages piétonniers souterrains ont ainsi été construits à Carters Green, site très animé proche du centre ville. Le modèle de trafic élaboré a permis de concevoir les carrefours à niveau de telle sorte que les divers flux de circulation puissent se combiner.



Fig. 17: Rond point et passages souterrains, une solution pour concilier circulation routière et piétons (Source : Noha Nasser)

5. Grands principes d'organisation mis en œuvre

La Société a été constituée en tant que structure spécifique, chargée d'organiser la régénération urbaine d'une zone désignée située sur les territoires de trois municipalités, avec pour objectif principal la création d'une route devant permettre la requalification et l'aménagement des terrains. Dans ces conditions, la Société se positionne à la fois comme financeur et comme client de la future voie d'accès. Ses compétences reflètent son double engagement dans le projet : financement, acquisition/restructuration foncière et aménagement accéléré. Pour chacune de ces grandes catégories, des techniques et des méthodes novatrices ont été utilisées. En particulier, l'intégration de l'axe routier aux sites d'aménagement représente une approche très intéressante qui a favorisé le regroupement des terrains, le financement et le processus d'aménagement accéléré. La Société a donc joué un rôle de « facilitateur intéressé » pour l'aménagement d'un nouvel axe routier. Toutefois, elle est restée tributaire du savoir-faire des autorités locales et des consultants pour la réalisation de la route.

Ainsi, afin de conserver une certaine emprise sur cette partie du projet confiée à des services extérieurs, la Société a mis en place un certain nombre de schémas directeurs : un programme de gestion pour assurer le respect des délais, des schémas d'aménagement de zones pour orienter la planification de l'occupation des sols et de l'aménagement, une liste de consultants et d'entrepreneurs de premier plan sélectionnés à l'issue d'un appel d'offres préalable, ainsi que des cahiers des charges destinés aux consultants. Parallèlement, de nombreux échanges ont été entretenus avec les consultants et les autorités locales tout au long de la conception et de la réalisation de la route. Le chef de l'équipe projet de la voie d'accès principale de la Société avait ainsi un homologue à Sandwell, à Walsall et à Wolverhampton. Un comité de coordination (*Steering Group*) a ensuite été chargé de s'assurer de la synchronisation des équipes.

Sandwell a quasiment joué le rôle de représentant délégué de la Société pour le projet de la voie d'accès, essentiellement du fait de sa position de principal intéressé à la réussite de la construction de cette route et du fait que la plus grande partie de la route se trouvait sur son territoire. Sandwell avait conçu et lancé le projet *Spine Road* et il était donc dans son intérêt de faire en sorte que la route soit construite selon des normes élevées, en s'inscrivant dans la durée. Afin de répondre aux exigences de son client, en l'occurrence la Société de développement, Sandwell a agi en qualité de consultant et a dispensé des conseils en ce qui concerne la conception, la construction et l'aménagement. Ce rôle reposait sur l'expérience et le savoir-faire considérables acquis par Sandwell en matière de réhabilitation de terrains contaminés, grâce à sa connaissance locale de la zone. L'ensemble des travaux préparatoires et des travaux de réhabilitation des sols a été dirigé par Sandwell et contrôlé par la Société, afin de garantir la conformité aux normes et aux cahiers des charges. Des solutions novatrices ont été utilisées pour assurer le respect des délais et l'adhésion au projet. L'ensemble des solutions relatives aux modifications des réseaux et aux déviations, aux techniques de réhabilitation des terrains contaminés et aux travaux préparatoires a été mis en œuvre sous la direction des équipes internes de Sandwell.

Le projet « *Spine Road* » a été géré avec une certaine souplesse sur plusieurs plans :

- ◆ En réponse aux variations de l'état des sols et à la forte augmentation des coûts. La possibilité de réviser le programme pour passer à des carrefours au niveau du sol reflète cette souplesse.

- ◆ La division du projet en zones et phases de taille raisonnable a autorisé une certaine souplesse dans la recherche de solutions permettant de traiter les problèmes de sous-zones distinctes. Cette mesure était particulièrement pertinente dans le cas de la réhabilitation et des travaux préparatoires.
- ◆ Une approche souple a également été adoptée pour favoriser une occupation maximale des sols sur les sites à aménager, notamment grâce à l'autorisation d'un large éventail d'utilisations appropriées.
- ◆ Le seul manque de souplesse notable a été l'incapacité de modifier le tracé de la route, une fois les décrets relatifs aux routes secondaires et aux ponts arrêtés.

Une fois le tronçon routier de la «Spine Road» et l'aménagement de la zone réalisés, la dissolution de BCDC a été entreprise. Ce processus de dissolution est intervenu à travers plusieurs décrets parlementaires (*parliamentary orders*) :

- ◆ Le décret relatif aux fonctions d'urbanisme (*Planning Functions Order*) concernait la cessation du rôle de la Société en tant qu'autorité d'aménagement du territoire, ces compétences étant reprises par les autorités locales ;
- ◆ Le décret relatif au Transfert de la propriété, des droits et des obligations (*Transfer of Property, Rights and Liabilities order*) concéda automatiquement à la Commission des villes nouvelles (*Commission for New Towns*) toute propriété, tout droit et toute obligation qui n'avait pas encore été transféré ;
- ◆ Le Décret de dissolution (*Dissolution Order*) prononça la dissolution de la Société rendant toute initiative postérieure illégale ;
- ◆ Le Décret de zone et de constitution (*Area and Constitution Order*) mit un terme à l'existence d'une zone d'intervention (ZD) de la Société.

Plusieurs sites dont la municipalité de Sandwell était propriétaire en 1987 avaient été attribués à la Société. Les obligations légales attachées à certains de ces sites qui devaient revenir à la municipalité étaient devenues plus importantes. Dans ces cas, la Société a proposé les sites à la municipalité. Si cette dernière les refusait, ils étaient vendus aux enchères. Les sites repris par la municipalité étaient pour la plupart les sites sur lesquels la municipalité possédait des terrains situés à l'intérieur de la zone et où elle avait un certain intérêt à faire augmenter la valeur des terrains concernés par leur restructuration. Il pouvait s'agir également de terrains dépourvus de possibilités d'usage privé et qui étaient repris avec une dotation, afin qu'ils puissent être utilisés à des fins peu sensibles, tels que des accotements. Chaque parcelle de terrain a été examinée avec soin et a fait l'objet d'une discussion approfondie.

De même, l'aménagement paysager et l'entretien ont été rendus à Sandwell avec une dotation, afin de permettre plusieurs années d'entretien de chaque côté. Il s'agissait d'une somme convenue, convertie en capital, qui garantit l'entretien permanent du site. La Société a conclu d'autres accords avec les trois autorités locales, English partnerships et Parkhill Estates Ltd, afin de réaliser les transferts suivants :

- ◆ Transfert de 48 ha de terrain répartis en 23 parcelles de la BCDC à la communauté urbaine de Sandwell avec l'obligation d'entretenir les espaces publics et les espaces verts sur certains de ces sites compensés par une dotation destinée à couvrir les frais afférents.
- ◆ Transfert à la communauté urbaine de Walsall de 12 ha de terrain répartis en 12 parcelles avec l'entretien des espaces publics et des espaces verts sur 3 sites.

- ◆ Transfert à la communauté urbaine de Wolverhampton de 40 ha de terrain répartis en 6 parcelles dans les secteurs de The Lunt et de Neachells avec la dotation financière adaptée.

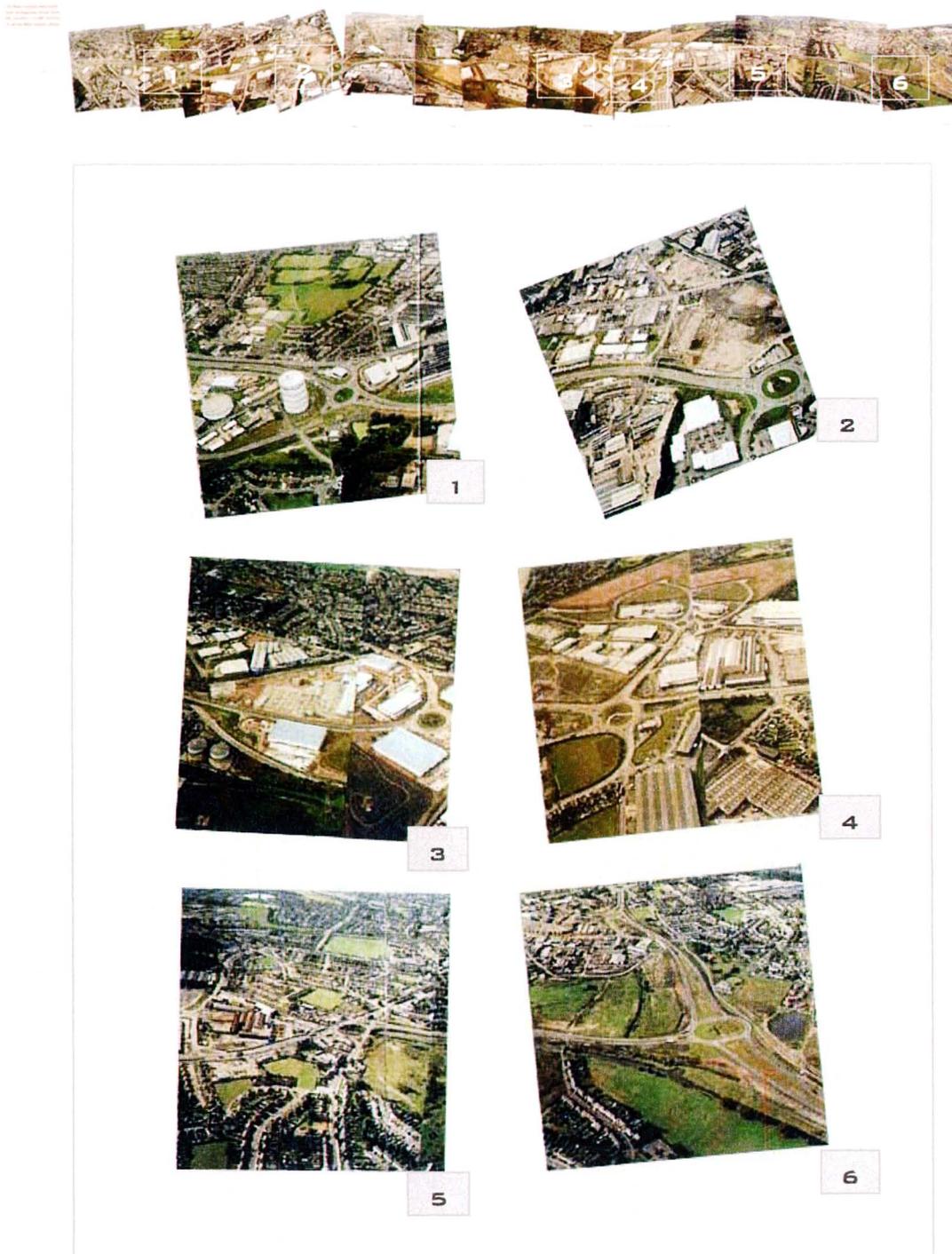


Fig. 18 : La "Spine Road" totalement assemblée

6. Concertation

Deux types de consultation publique ont été organisés : le premier était obligatoire et faisait partie du processus de planification et d'aménagement. Le deuxième n'était pas imposé par la législation et prit la forme de publicité, de brochures, de réunions et de discussions.

6.1 Consultation publique légale

La consultation publique légale, ou obligatoire, faisait partie du processus d'aménagement. Lors du dépôt des demandes de permis construire (*Planning Application*) pour la route et des dossiers d'expropriation (*Compulsory Purchase Orders*) constitués par la Société dans le cadre de ses compétences en matière d'acquisitions foncières, une période de consultation publique était obligatoire. Les habitants ont ainsi pu donner leur avis et émettre des objections quant au contenu des demandes de permis de construire.

La consultation publique a été organisée par la Société. Un Directeur du *Corporate Affairs Department* et un assistant ont joué le rôle d'interlocuteurs de la Société vis-à-vis du public. Le Directeur est venu présider les réunions publiques. Il a également été demandé aux spécialistes de Sandwell et des autres autorités locales d'assister aux réunions publiques pour y expliquer les plans. Des dépliants apportant des précisions sur les aménagements proposés ont été distribués. Ces réunions ont eu lieu dans trois centres municipaux différents et dans une école de Carters Green. Elles étaient organisées tous les trois mois.

D'une manière générale, il y a eu peu d'objections portant sur la route, essentiellement parce que cette dernière traversait des terrains désaffectés et ne touchait que très peu d'habitations et un petit nombre d'entreprises. L'une des objections a été formulée par le conseil d'administration de Patent Shaft. La plupart des propriétaires de terrains concernés par le projet ont été indemnisés par la Société après des négociations de rachat.

6.2 Procédures d'expropriation (CPO) et enquête publique

Ce processus a fait suite à la consultation publique. Le fait qu'une voie à grande circulation parvienne au stade de l'enquête publique en moins de deux ans a été considéré comme inédit. Néanmoins, ce parcours, depuis le lancement au milieu de l'année 1987 jusqu'à l'enquête publique deux ans plus tard, n'était pas sans inconvénients. Le souci de franchir rapidement l'étape de l'enquête publique a entraîné une escalade des prix car le délai nécessaire à l'examen de certains problèmes, tel que la recherche des méthodes les moins onéreuses, n'a pas pu être respecté.

Le programme a fait l'objet de deux enquêtes publiques, l'une pour l'axe routier et l'autre pour le rachat de terrains à aménager. Cette approche offrait en quelque sorte deux chances d'obtenir l'approbation. Les deux enquêtes ont été dirigées par le même inspecteur et ont eu lieu à une semaine d'intervalle. La Société achetait des terrains en négociant avec les propriétaires et faisait des propositions de réimplantation. Il y avait 33 opposants au départ. En coulisse, il a été

nécessaire de passer beaucoup de temps à réunir les propriétaires de terrains et à rechercher des solutions à leurs problèmes. Les discussions ont été fructueuses avec tous les opposants, à l'exception d'une demi-douzaine. Il restait donc moins de 10 opposants lors de l'enquête.

6.3 Délocalisations / Relocalisations

La Société négociait avec les propriétaires de terrains et leur proposait des sites pour un déménagement. Certaines entreprises ont préféré demander des indemnités de fermeture plutôt qu'un déménagement, notamment dans le cas d'entreprises en position marginale dans la chaîne de sous-traitance de l'industrie automobile. La municipalité de Sandwell a été associée à ce processus car souvent l'examen des questions de réimplantation s'est accompagné d'autres problèmes, relatifs aux services publics, aux routes, à l'accès, aux permis de construire, auxquels seul un conseiller municipal possédant le savoir-faire et les relations nécessaires pouvait apporter des réponses.

6.4 Publicité

Une partie de la mission de la Société consistait à rendre son travail transparent et à assurer sa promotion auprès d'aménageurs potentiels. La Société disposait d'un service de communication qui réalisait des brochures, des dépliants et des courriers publicitaires professionnels. Elle s'est également procuré un équipement, des diaporamas et du matériel, afin que son personnel puisse organiser des discussions le soir dans les écoles locales et des conférences.

La Société a déployé beaucoup d'efforts pour que les organismes locaux et les habitants restent impliqués. Les résidents recevaient par exemple des courriers avant le début des travaux dans leur secteur et étaient tenus informés grâce à des réunions de liaison. Ceci a conduit à quelques modifications mineures du programme, comme la construction d'un passage pour chars à l'intention de la base militaire locale, et l'ajout de clôtures supplémentaires, et a contribué à nourrir des discussions à propos de l'aménagement paysager.

Un groupe de liaison a été mis en place par la Société, afin d'aider à résoudre les problèmes qui surgissaient par la conciliation. Le groupe était composé de conseillers municipaux, de résidents et d'entrepreneurs, de représentants de la communauté urbaine de Sandwell, de fournisseurs, de consultants et de la Société. Des réunions ouvertes au public ont eu lieu régulièrement sur le terrain.

À la Maison du Pays Noir, un bureau de développement économique a été mis en place pour apporter des informations et des conseils aux entreprises de la région et plus particulièrement à celles souhaitant s'agrandir ou s'installer dans la ZD. Frank Graham, société désignée pour évaluer les candidatures et attribuer les subventions, a assisté à plusieurs réunions en soirée avec des représentants et des groupes locaux. Ce bureau a fourni des informations sur les subventions et sur les autres aides mises en place pour contribuer au développement économique de la zone. Ces mesures incitatives comprenaient, par exemple, des subventions aux initiatives de réhabilitation environnementale, la prise en charge du coût des travaux nécessaires à l'aménagement/amélioration des bâtiments, des subventions destinées à contribuer au paiement des loyers dus par les entreprises signant de nouveaux baux pour des locaux commerciaux ou industriels et des subventions destinées

aux petites et moyennes entreprises pour le paiement des intérêts des prêts souscrits pour l'acquisition foncière ou la réalisation de travaux sur le terrain.

6.5 Information du public sur l'évaluation environnementale

Des dépliants décrivant l'impact des travaux de construction de la route ont été distribués à tous les habitants de la zone. Ils contenaient des informations sur :

- ◆ Les prévisions de trafic sur la voie d'accès principale et les axes routiers environnants.
- ◆ L'occupation des sols envisagée, compte tenu du fait que la route était construite sur des terrains désaffectés, inoccupés ou sous-utilisés. Le déplacement d'éléments faisant partie de la communauté locale, tel que le monument aux morts actuel.
- ◆ L'aspect visuel : le principal impact visuel de la voie d'accès principale provenait de l'éclairage urbain et du trafic. Les vues perdues pour les résidents et l'aménagement paysager le long de la route, conçu pour minimiser l'impact visuel étaient également évoqués.
- ◆ Le bruit : la réduction des flux de circulation sur une partie du réseau routier existant. L'estimation de l'accroissement du niveau de bruit susceptible d'affecter certaines propriétés et la possibilité de demander une isolation phonique.
- ◆ La qualité de l'air : l'éventualité d'une modification de la qualité de l'air.
- ◆ L'écologie : l'impact écologique direct de la voie d'accès principale et la proposition de travaux paysagers destinés à aménager un nouvel axe pour la faune sauvage.
- ◆ L'effet de barrière sur le territoire communal : considéré comme peu important car la route est construite essentiellement sur des terrains auparavant inoccupés. La nécessité de réaliser des améliorations pour la circulation piétonnière, comprenant l'aménagement de passages pour piétons avec feux de signalisation à commande directe.
- ◆ La protection du patrimoine : liste des monuments anciens, des zones protégées ou des bâtiments classés concernés par les propositions.
- ◆ Les sols contaminés : les terrains se trouvant sur le tracé de la nouvelle route et nécessitant un traitement des sols afin que le site ne présente plus de danger pour la réalisation des travaux.
- ◆ La construction : les heures de travail et les conditions convenues avec les autorités locales, afin de minimiser les nuisances.



Fig 19 :

La « Spine Road » a été construite sur des terrains contaminés qui ont nécessité une réhabilitation lourde. (source : New Civil Engineer)

7. Compétences et organisation des services

7.1 La Société de développement du Pays Noir

La constitution de la *BCDC* par le gouvernement central avait pour but de créer une structure spécifique pour une durée, un objectif et un budget déterminés, chargée de mener à bien la réalisation des travaux. Cette structure reflétait les nouvelles fusions opérées par le gouvernement conservateur à la fin des années 80 entre le secteur public et le secteur privé. Il s'agissait essentiellement d'associer les capacités du secteur public à favoriser le processus de prise de décision, et l'esprit d'entreprise du secteur privé pour la gestion du développement. Il existait, dans l'exemple de la Société d'aménagement (*Development Corporation*), un ensemble de savoir-faire issu des secteurs public et privé. La Société était, par conséquent, une organisation presque indépendante que le gouvernement central avait habilité à entreprendre les travaux qui incombaient habituellement aux autorités locales.

Bien que cette situation ait pu légitimement déplaire, nous avons pu constater que des relations de travail étroites se sont instaurées entre la Société et les trois autorités locales. « Nous avons adopté une approche où nous disions : nous n'allons pas tout détruire au bulldozer, nous savons que nous sommes chez vous, mais nous sommes là pour vous aider » commente un ancien acteur de la *BCDC*. Cette relation se situait aussi bien au niveau politique, c'est-à-dire au niveau du Conseil d'administration, composé de membres nommés de l'extérieur, qu'au niveau du Comité de direction interne tout comme au niveau technique et fonctionnel des équipes projet. Au plus fort de son activité, la Société employait 85 personnes, sans compter les consultants auxquels elle faisait appel. La Société était dirigée par un Conseil d'administration indépendant constitué aussi bien de membres des autorités locales de la zone occupant des postes élevés, d'anciens hauts fonctionnaires et de personnes venant du secteur privé.

7.1.1 Le Conseil d'administration de la BCDC

Les décisions stratégiques relatives aux activités et au programme de régénération, aux ressources et aux dépenses, ainsi qu'aux finances générales de la Société étaient prises par le Conseil d'administration (*Corporate Board of Directors*). Au cours de son existence, la Société a été présidée consécutivement par Sir William Francis et par George Carter, choisis par Margaret Thatcher pour occuper cette fonction. Leur expérience antérieure en tant que présidents de deux des plus grandes sociétés anglo-saxonnes de régénération urbaine a permis à la *BCDC* de bénéficier des approches gestionnaires propres au secteur privé. Deux présidents adjoints avaient également été nommés. Le premier était un ancien député et le second un Secrétaire d'État. En 1987, le Conseil d'administration comptait 4 conseillers et 6 membres venant du secteur privé. La rédaction d'un rapport annuel présentant les réalisations de la Société et sa situation financière lui était confiée.

Au deuxième niveau de l'organigramme de la Société, cinq comités se réunissaient chaque mois et prenaient des décisions d'ordre administratif. Les réunions avaient lieu par rotation, chacune au cours d'un mois différent. Au sein des comités, différentes attributions étaient accordées. Les documents devaient être remis selon un calendrier impératif, afin de suivre la voie

hiérarchique et de recueillir l'approbation de ces comités. Il existait plusieurs niveaux financiers. Les comités avaient plusieurs fonctions.

Dans de nombreux cas, Alan Jeffs, chef de l'équipe projet chargée de la « *Spine Road* » (*Project Team Manager for the Spine Road*), a pu éviter de passer par les voies normales pour obtenir les approbations nécessaires, notamment lorsque des mesures devaient être prises très rapidement. Il était donc possible d'accélérer les procédures en adoptant une attitude résolument volontariste.

Des réunions en sous-comité portant sur l'organisation, la promotion, les infrastructures, les audits et les finances se tenaient régulièrement entre le conseil d'administration de la *BCDC* et les cadres. L'équipe de gestion du projet chargée de la route identifiait les impératifs et se mettait en relation avec le Conseil d'administration pour obtenir leur financement. Les travaux devaient passer par la procédure d'appel d'offres et la *BCDC* conservait une trace de la manière dont l'argent était dépensé et rendait compte de l'avancement. La réalisation conjointe des travaux préparatoires à la construction de la route et à l'aménagement des différents sites a permis de faire d'importantes économies.

7.1.2 Le Comité de direction de la *BCDC*

David Morgan a été le Directeur général (*Chief Executive*) de la Société pendant toute la durée de son existence. Urbaniste de profession, il présidait les réunions du Comité de direction (*Executive Board*) composé des directeurs de sept services de la *BCDC*, ainsi que des responsables des trois sections (*Area Managers*) définies sur la ZD. Alan Jeffs, de l'équipe projet de la « *Spine Road* », John Collinson, directeur de la propriété immobilière, David Gorton, contrôleur financier, Derek Kerr, directeur des investissements, Nick Farrar, secrétaire-général et avocat de la Société, Ian Page, service marketing et affaires extérieures et John Nicholls, directeur du développement, représentaient leurs services. Il s'agissait d'un concept de gestion curieux car, parallèlement au Comité de direction, les responsables de zone des sections nord, centre et sud étaient sous l'autorité du Directeur général.

Les responsables de zone collaboraient selon un nouveau principe de travail en équipe, en faisant appel à des personnes appartenant à tous les services et non pas uniquement à la partie technique ou immobilière. De cette manière, les zones travaillaient en parallèle et pouvaient se réunir chaque semaine.

Outre les réunions du Comité directeur, des réunions hebdomadaires appelées EMT (pour *Executive Management Team*) étaient organisées. Bien que cette équipe soit chargée de prendre des décisions clés, c'est l'importance du budget concerné qui déterminait le niveau dont la décision relevait. Des règles strictes avaient été établies, afin de fixer jusqu'à quel montant chacun était habilité à prendre des décisions. Une équipe de gestion technique (*Engineering Management Team*) se réunissait une fois par semaine, étendant vers le haut de la hiérarchie ce principe de travail en équipe, de sorte que les ingénieurs participaient également à la gestion de l'équipe.

Sous la direction de John Nicholls, il existait également un responsable théorique de ce service, chargé des demandes de permis de construire, ainsi qu'un employé à l'urbanisme chargé des tâches administratives et d'apporter des solutions aux problèmes inédits qui lui étaient soumis.

7.1.3 L'équipe chargée du projet de la « Spine Road »

L'équipe chargée du projet de la voie d'accès principale a été constituée en 1991 lorsque le Ministère est intervenu dans le réexamen du projet. Alan Jeffs, qui avait travaillé pour l'Agence des Autoroutes (*Highway Authority*), a alors été détaché au service de la Société au cours de la phase de conception détaillée et de construction du projet, comme un expert/médiateur chargé de superviser le nouveau projet. Il est ensuite devenu directeur de l'ingénierie (*Engineering Director*). Sa première mission a consisté à recruter une équipe justifiant d'une solide expérience dans les domaines routier et géotechnique.

L'équipe était autonome et se composait de cinq personnes. Tom Elliott est resté conseiller en ingénierie pour la Société d'octobre 1990 à la fin. Dave Carpenter était chef de projet (*Project Manager*), Arthur Powers gestionnaire d'infrastructures et le dernier, Harris Phillman, responsable de la réhabilitation des sols.

En tant que chef de projet, Dave Carpenter gérait à la fois l'équipe et le programme. Il était en même temps ingénieur et chargé des aspects administratifs. Il avait une excellente méthode pour respecter le budget, en dépit des centaines de petits projets à gérer. Dave Carpenter était secondé par Richard Foster pour les tâches administratives. Cette petite équipe travaillait dans un bureau en espace ouvert, et il n'était pas rare que les uns s'attellent aux tâches des autres. Elle se réunissait à intervalles réguliers, mais si nécessaire, des réunions étaient improvisées dans ce bureau décloisonné.

L'équipe chargée du projet de la voie d'accès principale bénéficiait de procédures accélérées et était toujours prioritaire lors des réunions. En ce qui concerne l'équipe chargée du projet de la voie d'accès principale, les consultants, et le travail inter services avec les responsables de zone, les échanges d'information avaient lieu entre Alan Jeffs et David Morgan (Directeur Général, *Chief Executive*), tout cela fonctionnant de manière très autonome, sans interférence. Parmi les membres du Conseil d'administration, Ellis Rees, ancien Secrétaire d'Etat au gouvernement tenait un rôle particulièrement important ; tout ce qu'il conseillait était le plus souvent approuvé.

Pour choisir les contractants, il fallait se conformer aux procédures réglementaires. Pour faciliter le processus, la BCDC disposait d'une liste de consultants potentiels pré-sélectionnés après avoir fait acte de candidature. Une autre initiative de gestion optimisée permit de surveiller étroitement les dépenses afférentes à la route, les nombreux travaux différents menés simultanément et confiés à de nombreuses entreprises compliquant le suivi. Une procédure a ainsi été mise en place avec un formulaire d'autorisation à remplir pour chaque somme dépensée. Aucun lot de travaux, aussi petit était-il ne pouvait être entrepris sans autorisation préalable validée par un échange de formulaires. Un système de codage avait été mis au point pour chaque projet, qui permettait de suivre les travaux et ainsi d'être alerté si les prévisions s'avéraient dépassées.

7.2 Les autorités locales et leurs services

Alors que le projet de la BCDC s'esquissait, Walsall et Wolverhampton avaient déjà commencé à construire la route du Pays Noir. Des discussions furent donc lancées quant à l'opportunité de prolonger la « Spine Road » afin de la relier à la route du Pays Noir, et d'établir ainsi une jonction entre l'échangeur 1 de la M5 et l'échangeur 10 de la M6. Pour ce faire, une commission de coordination était nécessaire. L'idée de mettre en place le Comité de coordination

(*Steering Group*) est issue à la fois des recommandations du rapport d'Ecotec pour l'amélioration des infrastructures de la zone et de la volonté de la *BCDC*. Au début des discussions, le Comité de coordination était composé des directeurs des services techniques des trois autorités locales impliquées dans le projet, de David Morgan Directeur Général de la *BCDC* et d'Alan Whitfield, Responsable de l'Agence des Autoroutes (*Highway Agency*) à Birmingham. Des agents des services « Transports » des municipalités assistaient également aux réunions pour discuter du calendrier du programme.

Alan Whitfield présidait les réunions mensuelles, assisté de David Tubbs et d'Alan Jeffs de la *BCDC*. John Baker, Directeur des Services Techniques de Sandwell, a rejoint le groupe accompagné de Sam Grundy, Responsable du groupe « Transports ». A mesure de l'avancement du projet « *Spine Road* », des ingénieurs d'études rejoignaient les discussions pour parler de l'avant-projet. Alors que le programme avançait, des membres de l'équipe de conception détaillée (*detailed design team*) étaient intégrés au groupe. Parmi eux, John Walley de Sandwell, Brian Jordan de Wolverhampton et Alan Kirby de Walsall. Le Comité de coordination faisait office de forum de liaison entre les principaux acteurs de la conception et de l'aménagement de la « *Spine Road* ». Son objectif était d'accélérer la phase de construction de sorte que le programme soit terminé avant la dissolution de la Société. Lors de ces réunions, des décisions importantes étaient prises concernant la définition du meilleur tracé de la route ou celle des limites de la zone à aménager. Celles-ci étaient représentées sous la forme d'un trait rouge qui englobait généreusement une large bande de terrain le long du tracé de la route, afin de permettre la modification du tracé en cas de refus de certaines autorisations d'aménager. Finalement toutes les modifications apportées furent liées à des problèmes de coût et aux difficultés engendrées par l'état et la nature des sols rencontrés.

Alan Jeffs organisait également des réunions de projet avec l'ensemble des fonctionnaires municipaux qui travaillaient pour la Société en tant que consultants. Ces réunions de liaison avaient lieu chaque mois. En fait, en raison des nombreuses modifications de conception de dernière minute et des problèmes vraiment particuliers auxquels il a fallu remédier, elles étaient hebdomadaires jusqu'à ce que la construction de la route commence. L'équipe de la Société qui travaillait sur le projet faisait le lien avec l'équipe projet de Sandwell. John Walley jouait le rôle de Coordinateur général pour Sandwell et assurait la liaison avec Alan Jeffs. De la même manière, John Hall et Steve Reeves, qui travaillaient dans l'équipe principale de conception de Sandwell, assuraient la liaison avec leurs homologues au sein de la Société. Le service « aménagement » de Sandwell était également en relation avec les urbanistes de la Société. L'équipe chargée du projet de la « *Spine Road* » faisait partie des services techniques de Sandwell. John Bryant s'occupait des aspects hydrauliques du projet et travaillait sous la direction de Arthur Powers de la *BCDC*. Walsall et Wolverhampton avaient également adopté un fonctionnement en binômes avec leurs urbanistes respectifs. Une équipe commune à la Société et aux municipalités a donc été créée.

7.2.1 Le groupe « Transports » de Sandwell

Le Comité de coordination (*Steering Group*), présidé par Alan Whitfield, était un forum dans lequel le problème de l'extension de la route entre les trois municipalités était abordé. Cependant, dès le début, Sandwell a joué un rôle prépondérant car la plupart des routes concernées étaient situées sur son territoire. Des équipes projet travaillant sur la « *Spine Road* », ont été constituées dès le départ à Sandwell, notamment le groupe « Transports », l'équipe principale de conception et l'équipe d'aménagement.

Le groupe « Transports » (*Transportation Group*) était dirigé par Sam Grundy, ingénieur en chef. Il se composait de huit ou neuf personnes et était chargé des politiques de transport pour la municipalité, de la modélisation du trafic ainsi que des avant-projets, des études de faisabilité et d'un observatoire du foncier. Il donnait également des conseils en matière de régulation du trafic. Les membres de l'équipe occupaient différentes fonctions : John Hawkins était ingénieur principal juste en dessous de Sam Grundy ; trois ingénieurs s'occupaient de la modélisation du trafic et de la mise en œuvre des politiques et des aménagements liés aux transports ; deux ingénieurs adjoints étaient chargés du travail quotidien relatif à la gestion des carrefours. L'équipe fonctionnait de manière assez souple.



Fig. 20 : Un rond point de la "Spine Road"(Contrat 4)
(source : New Civil Engineer)

Le travail du groupe « Transports » en ce qui concerne la « *Spine Road* » avait commencé avec le programme initial de carrefours dénivelés. Le groupe « Transports » avait notamment défini le tracé et les caractéristiques de la route, travaillé sur la conception technique des dénivelés nécessaires et sur la conception des éléments en trois dimensions, comme les ponts, qui devaient être réalisés. Les ingénieurs qui travaillaient sur la conception réelle des carrefours étaient très spécialisés et ont participé au dimensionnement final des carrefours et à l'analyse coûts-bénéfices. Ces carrefours ont été conçus sous la forme de ronds-points car la municipalité de Sandwell les préférait aux carrefours à feux, ceci afin de mettre en service une voie d'accès principale offrant une fluidité maximale. À l'époque il y avait un débat sur l'intérêt de prévoir des aménagements en surface car cela aurait eu des conséquences sur la capacité.



Fig 21: Les passages piétonniers souterrains ont été considérés comme les aménagements les plus sûrs pour traverser la « Spine Road »

Les carrefours les moins chers à réaliser étaient les ronds-points mais le moyen le plus sûr de gérer les piétons et les cycles aux carrefours les plus passants restaient les passages souterrains, qui eux engendraient un surcoût par rapport aux aménagements traditionnels. Ces passages souterrains ont de plus été conçus avec les meilleurs matériaux et selon les principes d'aménagements les plus aboutis de manière à compenser les inconvénients de ce type de réalisation.

Le groupe « Transports » avait des relations externes avec le Comité de coordination et internes avec d'autres équipes projets qui travaillaient sur la « Spine Road ». À l'extérieur, chaque autorité disposait d'une équipe de conception détaillée. La municipalité de Sandwell était impliquée dans le travail sur le trafic permettant ainsi à l'équipe de conception détaillée de progresser grâce aux prévisions établies pour certains carrefours. L'équipe commune, qui travaillait sur la Route du Pays Noir, était à Darlston. L'équipe de Sandwell était basée à West Bromwich. Tous les quinze jours, des réunions étaient organisées pour faire le point sur l'avancement des équipes de conception, et notamment pour mettre en commun les estimations de trafic pour l'ensemble des voiries concernées à terme.

En interne, le groupe « Transports » travaillait en étroite collaboration avec l'équipe principale de conception. Au cours de leurs réunions de travail auxquelles assistaient également les urbanistes, les échanges étaient nombreux. Les premières idées suggérées par le groupe « Transports », comme le détail des ronds-points et les questions relatives à la sécurité ont d'abord été débattues avec l'équipe principale de conception qui s'est ensuite approprié le programme et a développé un logiciel afin de le finaliser de manière détaillée. Les discussions entre les équipes concernaient également les normes de conception et l'opportunité de s'en éloigner ou non. Ces débats étaient naturellement sujets à controverse ; la municipalité de Sandwell disposait d'un ensemble de normes établies pour une vitesse de référence et le problème consistait à savoir quand il était possible de s'en éloigner et quand cela ne valait pas la peine d'engager des dépenses supplémentaires pour respecter ces normes de conception.

Au cours des premières phases, une liaison avait également été mise en place avec les services d'aménagement et l'équipe de réhabilitation des sols qui pouvaient fournir des informations à la fois d'un point de vue général et aussi sur la question de l'état des sols rencontrés. Sur la base de ces informations, Sandwell calculait l'organigramme des données pour la construction de la route qui était ensuite affiné par l'équipe principale de conception.

7.2.2 L'équipe de Conception autoroutière de Sandwell

La municipalité de Sandwell disposait d'une équipe de « Conception autoroutière » (*Capital Highway Design Section*) dirigée par John Walley. Ce dernier était chargé de gérer au quotidien le projet de voie d'accès principale ; il travaillait en collaboration avec John Baker, directeur des services techniques de Sandwell, qui avait la responsabilité globale du projet. Les relations entre John Walley et John Baker concernaient essentiellement l'aspect gestion du projet. Tous deux représentaient la municipalité de Sandwell lors des réunions avec les membres de la Société, et plus particulièrement lors des rencontres avec l'équipe chargée du projet « *Spine Road* », qui se déroulaient à la Maison du Pays Noir.

Au sein de la municipalité de Sandwell, un certain nombre de services étaient impliqués dans le projet de voie d'accès principale. En règle générale les différents services de la municipalité n'avaient que peu de dossiers en commun, mais en l'occurrence, dans le cas du projet « *Spine Road* » ils travaillaient tous ensemble. Les services concernés étaient les groupes « Conception autoroutière », « géotechnique », « hydraulique » et « ouvrages d'art ». La municipalité a également fait appel à des consultants externes pour assister ses propres équipes. Ainsi le groupe chargé des ouvrages d'art s'est adjoint les services de l'entreprise Scott Wilson Kirkpatrick. Wardell Armstrong a rejoint l'équipe interne de « géotechnique ». L'équipe chargée des problèmes hydrauliques était composée exclusivement de personnes internes, tout comme le Service « Conception autoroutière ». John Baker gérait l'ensemble de ces groupes.

Les différentes équipes se réunissaient chaque semaine pour discuter des problèmes de conception. Étant donné qu'il gérait le projet « *Spine Road* » au quotidien, John Walley présidait ces réunions auxquelles l'ensemble des ingénieurs des différentes équipes impliquées, étaient expressément invité.

Le groupe chargé de la « *Spine Road* » se composait de 22 ou 23 personnes dirigées par John Walley et il s'est considérablement étoffé à mesure de l'avancement du projet. Une fois la route terminée, l'expérience accumulée au sein du groupe s'est finalement dispersée au profit du secteur privé car il était budgétairement impossible à la municipalité de Sandwell d'offrir les niveaux de salaire correspondants.

Le savoir-faire de l'équipe a indéniablement contribué à la livraison en temps et heure de la « *Spine Road* ». Les ingénieurs « *senior* » présents au sein de l'équipe principale de conception travaillaient pour Sandwell depuis de nombreuses années. Certains avaient participé à des projets routiers de taille déjà conséquente avec le Conseil de Comté (*county council*) du *West Midlands* avant qu'il ne soit supprimé vers le milieu des années 80. Tous les experts du Conseil de Comté étaient alors venus à Sandwell. Le niveau d'expertise au sein de l'équipe principale de conception était tel qu'il n'a pas été nécessaire de faire appel à des consultants. John Walley avait deux chefs d'équipe, John Hall et Steve Reeves ; tous deux ingénieurs diplômés en génie-civil. Les deux équipes de conception comptaient parmi leurs membres plusieurs ingénieurs diplômés répartis à différents postes (*Principal Engineers* et *Senior Engineers*). Il y avait donc un niveau élevé d'expertise et d'expérience dans ces équipes de conception.

Le service en charge de la « *Spine Road* » (*Capital Highway Design section*) était organisé de la façon suivante : un chef de projet (*Project Manager*), John Walley, deux Chefs d'équipe (*Team leader*) et quatre équipes de conception. John Hall était responsable de deux équipes et Steve Reeves des deux autres. La première équipe était chargée de la conception de la section nord, qui s'étendait de Great Bridge aux aciéries Patent Shaft et la deuxième s'occupait de la section

comprise entre Carters Green et Great Bridge. Deux ingénieurs principaux (*Principal Engineer*) et deux ingénieurs *Senior* travaillaient avec chaque équipe, composées de 6 ou 7 personnes.

Les Chefs d'équipe étaient chargés de surveiller les différentes étapes du programme et d'organiser les équipes de conception de manière à atteindre les objectifs fixés. Ils devaient s'assurer que la conception de la route était conforme aux normes définies dans les manuels de conception. L'ensemble du programme était déterminé par la Société et les équipes de conception le répartissaient ensuite en petites parties plus faciles à gérer. D'après un des chefs d'équipe : « l'astuce consiste à confier un lot de travaux à réaliser à deux personnes qui font partie de l'équipe et qui vont planifier le programme de réalisation des travaux avec les ingénieurs principaux concernés. Ensuite tout le monde est impliqué dans ce programme ». Chacune des quatre équipes avait donc son propre programme et son propre tronçon qu'elle gérait de manière autonome. Cependant, des réunions de liaison étaient parfois organisées pour faire le point sur l'avancement entre les sections nord et sud. Ces réunions avaient lieu en fonction des besoins tout simplement parce que les équipes travaillaient dans un bureau en espace ouvert dans lequel des discussions informelles avaient lieu tous les jours.

7.2.3 Le Service « Urbanisme-Aménagement » de Sandwell

La Société disposait de toutes les compétences en matière d'aménagement, notamment celle d'élaborer et de mettre en œuvre les plans d'aménagement préalables au lancement de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique (*Planning Act Compulsory Purchase Orders*). Les procédures administratives de *CPO* d'urbanisme permettaient d'enclencher la restructuration foncière des terrains concernés par le projet, en prévision de leur aménagement. Les autorisations d'aménagement (*planning application*) sollicitées par les investisseurs étaient ensuite instruites par la Société en vue d'une prise de décision. Cependant, en tant qu'institution responsable de l'aménagement de la zone (*Unitary Development Authority*), la municipalité de Sandwell était consultée pour toutes les demandes d'aménagement et était chargée de transmettre ses observations à la Société. En règle générale, il y avait peu de conflits car la Société respectait le Plan d'Urbanisme (*Unitary Development Plan*) et s'appuyait sur les documents d'urbanisme pour régler des problèmes tels que la préservation de sites industriels à des fins de développement industriel. De plus, des personnes du service « Urbanisme-Aménagement » (*Development Control Team*) de la municipalité avaient été désignées pour travailler exclusivement sur les demandes d'aménagement déposées sur le secteur d'intervention de la *BCDC*. L'équipe, composée de trois personnes, travaillait sous la direction de John Harden, cadre supérieur (*Senior Officer*).

Des réunions hebdomadaires permettaient au service « Urbanisme-Aménagement » de Sandwell de rester en liaison régulière avec l'urbaniste chargé de représenter la Société. L'équipe de Sandwell contrôlait les demandes reçues et gérait les progrès réalisés en fonction des résultats de l'enquête publique. Les discussions étaient notamment l'occasion de s'accorder sur la façon dont les recommandations formulées par la municipalité seraient prises en compte dans le cadre des missions de l'urbaniste de la Société.

L'examen des demandes d'aménagement a été en majeure partie réalisé au cours des quatre premières années en même temps que le processus de restructuration foncière. Dès lors, tous les processus ayant été éprouvés, les pratiques de travail étaient correctement définies et mises en œuvre. Ainsi, vers 1990 un processus de travail bien rôdé était instauré et la Société pouvait alors s'appuyer sur un certain nombre d'assistants pour exécuter des tâches administratives désormais formalisées, en collaboration avec les urbanistes chargés de la maîtrise du développement de la

zone concernée. « La routine s'était installée ». Les phases de négociations étaient quant à elles confiées au chef d'équipe de la maîtrise du développement de Sandwell.

En 1992, les demandes d'aménagement devaient entrer dans la phase délicate de la réalisation, avec comme difficulté majeure les problèmes de terrain contaminé. La Société voulait étudier de nouvelles manières d'intégrer les problèmes de réhabilitation des sols dans le processus d'aménagement, et s'est appuyée pour ce faire sur l'expérience considérable de Sandwell acquise au cours des dix dernières années, à la fois sur le plan de la gestion de la reconversion des terrains en friche expérimentée dans le cadre du programme de subvention aux terrains désaffectés mis en place par le gouvernement, et sur le plan de l'expertise et de l'ingénierie des travaux de réhabilitation qui s'en suivirent. Ainsi, la Société utilisait l'expertise de Sandwell conjuguée aux compétences de ses ingénieurs-conseils pour se rapprocher des meilleures pratiques mises en œuvre dans la réhabilitation de sites très complexes destinés à recevoir un programme résidentiel, usage des plus exigeants. Ainsi les demandes d'aménagement ont-elles été utilisées comme points de départ justifiant l'enclenchement d'une procédure de réhabilitation des sols. Afin de garantir d'étroites relations de travail entre Sandwell et la Société, le chef de la section « Réaménagement et Environnement » (*Redevelopment and Environment*) ainsi qu'une autre personne occupant un poste équivalent dans la section générale d'ingénierie furent mandatés temporairement auprès de la Société pour faire progresser parallèlement les CPO d'urbanisme et les questions liées à la réhabilitation des sols.

8. Conclusion, analyse des points intéressants du projet

8.1 Une stratégie de régénération globale

En termes de bonnes pratiques, la Société de développement du Pays Noir offre l'exemple d'une approche globale de la régénération économique, sociale et environnementale d'un territoire. Dans les limites de la zone désignée, la Société a utilisé son pouvoir financier et ses compétences temporaires en matière d'aménagement pour se concentrer sur les priorités qui allaient vraiment faire la différence, notamment sur le développement d'activités nouvelles susceptibles de créer des emplois et de relancer l'économie locale, de participer à la requalification des centres villes, de l'habitat, des canaux et de l'aménagement paysager, et de contribuer à améliorer l'accessibilité de ces zones autrefois abandonnées et polluées. Cela fut rendu possible uniquement grâce au pouvoir de régénération obtenu par la combinaison créative des procédures de *CPO* d'urbanisme et de la restructuration foncière, des procédures de *CPO* routier (*Highways Act Compulsory Purchase Order*) et du réaménagement, pour ouvrir 200 ha de terrains à développer sur un des sites les plus contaminés du Royaume-Uni.

De la même manière, une approche globale a été utilisée pour le nettoyage du terrain. Cette approche associait la réhabilitation du sol de l'axe de circulation en même temps que le développement du site. La programmation de ces travaux en parallèle a rendu le projet à la fois plus rentable et plus efficace en termes de délais et de livraison. La Société a pu construire la « Spine Road » à 4 voies afin de relier le site à l'autoroute et de le rendre très attractif pour les promoteurs. Dès le départ, la société a intégré dans son approche le point de vue des promoteurs, si bien qu'elle ne s'est pas simplement préoccupée d'accessibilité mais également de la création d'un environnement agréable avec des aménagements paysagers et architecturaux de qualité. Et en effet, la « Spine Road » a atteint la plupart de ses objectifs initiaux : elle est sûre, a permis de réduire le trafic sur l'A41 et a autorisé l'accès à une vaste zone désaffectée.

8.2 Partenariat entre les autorités locales et la Société

La Société de développement est un bon modèle de structure susceptible de traiter des problèmes d'aménagement à grande échelle, en particulier une campagne de restructuration foncière d'envergure nécessitant des procédures de *CPO* d'urbanisme ; elle permet également de rassembler une équipe conséquente capable de traiter des problèmes complexes. Cette approche en termes de résolution des problèmes repose dans une large mesure sur le partenariat instauré entre la Société et les autorités locales, facilité par l'indépendance accordée par le Ministère à la *BCDC*. L'expérience de coopération vécue par les autorités locales peut se résumer comme suit : une évaluation du processus par un professionnel spécialisé dans le domaine du développement local, puis l'assistance d'ingénieurs conseils et de juristes du secteur privé en mesure de traiter une masse de travail considérable et de régler les problèmes relevant d'une équipe plus importante, autant de facteurs déterminants dans la réussite du projet. De plus, la Société de développement entretenait

d'étroites relations avec le secteur de l'aménagement et avait adopté une approche centrée sur la facilitation des investissements économiques, par la prise en compte des intérêts des aménageurs et la mise en relation des aménageurs industriels et des institutions financières.

Pour résumer, on peut considérer que le partenariat et l'union de l'expérience professionnelle d'un grand nombre d'organisations constituent les clés de la réussite d'un tel projet. En effet, sans cette collaboration, la municipalité de Sandwell et les autres autorités locales n'auraient pas été en mesure d'atteindre les mêmes objectifs dans les mêmes délais car ils n'auraient pas eu la possibilité de mobiliser les mêmes financements. Il faut cependant rappeler que le gouvernement avait créé une structure spéciale à laquelle il avait alloué un budget de 200 millions de livres sterling sur 11 ans pour démarrer le projet sur la zone et effectuer les premiers travaux pour la route. En Grande-Bretagne, il semble que le secteur public doive désormais admettre que pour construire de telles infrastructures il doit se préparer à cette nouvelle façon de travailler.

8.3 Une structure spéciale avec des objectifs et des délais à respecter

La Société de développement a été créée avec un objectif simple : garantir la réhabilitation d'une zone en utilisant la construction d'une infrastructure routière, la « *Spine Road* » comme levier d'une reconversion industrielle, en offrant une accessibilité nouvelle à des friches enclavées et à leur environnement proche. Avec un domaine de compétences aussi limité et une durée de vie aussi courte, la Société de développement était en mesure de concentrer ses efforts et de réaliser ce travail précis sans risque de dispersion. En tant que modèle expérimental de régénération à court terme, elle a pleinement rempli sa mission et dans certains cas a même été au-delà des objectifs prévus. Les autorités locales n'auraient pas été capables d'obtenir les mêmes résultats en passant par leurs organisations beaucoup plus lourdes, et dont les priorités sont beaucoup plus vastes. L'instauration d'une structure spéciale permettait de se concentrer sur une priorité donnée dans un intervalle de temps défini et de rassembler toute l'expérience nécessaire à la réalisation de l'objectif.

Il y avait naturellement des inconvénients à vouloir atteindre à tout prix ces objectifs à court terme, en particulier le fait de privilégier les usages les plus rentables, comme la construction de zones commerciales, dans des endroits généralement excentrés. Ceci reflète le peu de considération finalement accordé au respect d'une politique harmonieuse d'aménagement de l'espace. De plus, l'énergie déployée pour vendre des aménagements sur les sites périphériques longeant l'axe de développement au détriment de parcelles plus proches du centre urbain témoigne bien de la recherche d'une rentabilité maximale pour l'aménageur. Malgré tout, il faut bien reconnaître que le retour sur investissement de ces sites a dépassé toutes les attentes et a créé des emplois dans un secteur qui avait souffert d'une grave récession économique au cours des deux décennies précédentes.

8.4 Un aménagement accéléré

Une des réussites les plus remarquables de la Société a été sa capacité à accélérer la planification, la conception et la livraison du projet d'infrastructure. Malgré des conditions géotechniques très défavorables, 9.3 km de route ont été conçus, construits et ouverts à la circulation en quatre ans et demi. Les raisons pour lesquelles la Société a réussi à accélérer l'aménagement de la zone résident essentiellement dans la mise en place de plans de gestion et de plans d'action solides et rigoureux. En raison de son organisation structurelle, la Société délégait des parties du programme à ses différentes équipes, soutenues par la compétence des consultants et des autorités locales. La procédure de *CPO* d'urbanisme et l'approche combinée route / réhabilitation / aménagement ayant intégré l'aménagement et la livraison de la route en un seul et même processus, ont par ailleurs permis de gagner du temps et d'économiser de l'argent. Au final, les 10.5 km de route ont été construits avec le même budget que celui octroyé en 1991 pour seulement 7.6 km de route. Un bel exemple de plan de gestion parfaitement adapté et efficace.

Résumé des objectifs initiaux et des réalisations de la BCDC

	Objectifs 1987	Réalisations BCDC - 1998
Routes	16.8 km	22.0 km
Zone à aménager	358 ha	400 ha
Terrains retraités	146 ha	190 ha
<i>Surface construite :</i>		
Industrie	526,000 m ²	838,682 m ²
Commerces	107,000 m ²	105,987 m ²
Bureaux	12,670 m ²	85,490 m ²
Loisir/autre	5,000 m ²	99,538 m ²
<i>Surface totale construite :</i>	<i>650, 670 m²</i>	<i>1,129,697 m²</i>
Nouveaux logements	2,470	3,800
Emplois temps plein	24,450	43,000
Dotation gouvernementale	£200M	£265M
Investissements privés	£518M	£1,120M
Subventions accordées aux entreprises		270
Subvention UE		£33M

9. Bibliographie

Nevin, B (1993) Developer-led land use strategies: The Black Country Development Corporation in Imrie, R. and Thomas, H. *British Urban Policy and the Urban Development Corporations*. London, Paul Chapman Publishing.

Chapman, D et al. (ed.) (2000) *Region and Renaissance. Reflections on planning and development in the West Midlands 1956-2000*. Brewin Books, Studley.

Rydin, Y. (2003) *Urban and Environmental Planning in the UK*. London, Palgrave.

Black Country New Road (November 1995) *New Civil Engineer Black Country New Road Supplement*.

BCDC (1989) *Corporate Plan 1989*. Black Country Development Corporation.

BCDC (1995) *1994-5 Annual Report and Accounts. Delivering the Promise* Black Country Development Corporation

BCDC (1998) *Eleven*. Black Country Development Corporation.

Ecotec (1987) *The Black Country Development Corporation: A strategy for development*.

Transport Policies and Programme (1986) Sandwell Metropolitan Borough Council.

Transport Policies and Programme (1987) Sandwell Metropolitan Borough Council

Black Country Spine Road - History (internal notes)

Black Country Spine Road Corridor. *An Area Development Framework for Wednesbury, Great Bridge and Swan Village*. Black Country Development Corporation.

Black Country Spine Road. *Environmental Assessment*. Scott Wilson Kirkpatrick.

Black Country Development Corporation News. (1992) Autumn edition.

BCDC. *The Business Development Bureau*. Black Country Development Corporation

BCDC Regeneration statement (1998). Black Country Development Corporation

A future. In the Black Country. Black Country Development Corporation

Introducing the Automotive Component Park. West Midlands, England. Black Country Development Corporation

Quelques brochures:

Black Country Spine Road. Portfolio of Developments. Black Country Development Corporation.

Delivering the dream. The reality of a region reborn. (1995) Black Country Development Corporation.

© ministère de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, 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.

Impression: TEAM RUSH ☺ (+33) (0) 4 72 44 04 04 (avril 2005)

Dépôt légal: 2^e trimestre 2005

ISSN: 1263-2570

ISRN: Certu/RE -- 05-12 -- FR

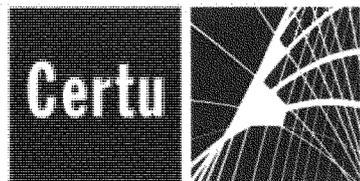
Certu

9, rue Juliette-Récamier

69456 Lyon cedex 06

☺ (+33) (0) 4 72 74 59 59

Internet <http://www.certu.fr>



le Certu a 10 ans

Service technique placé sous l'autorité du ministère chargé de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du territoire, du Tourisme et de la Mer, le **Certu** (centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques) a pour mission de contribuer au développement des connaissances et des savoir-faire et à leur diffusion dans tous les domaines liés aux questions urbaines. Partenaire des collectivités locales et des professionnels publics et privés, il est le lieu de référence où se développent les professionnalismes au service de la cité.

- Aménagement et urbanisme
- Aménagement et exploitation de la voirie
- Transport et mobilité
- Maîtrise d'ouvrage et équipements publics
- Environnement
- Technologies et systèmes d'information

Certu

direction
des
Routes

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

direction des Routes
La Grande Arche
92055 La Défense Cedex
téléphone: 01 40 81 21 22
télécopie: 01 40 81 12 55



ENTPE
école nationale
des travaux publics
de l'État
rue Maurice-Audin
69518 Vaulx-en-Velin Cedex
téléphone: 04 72 04 70 70
télécopie: 04 72 04 62 54