



HAL
open science

Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville? Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain

B. Eneau, P. Balmeffrézol, Gauvry Pierrick, Florence Borderes, J.P. Bouquier

► To cite this version:

B. Eneau, P. Balmeffrézol, Gauvry Pierrick, Florence Borderes, J.P. Bouquier. Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville? Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain. [Rapport de recherche] Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU). 2005, 96 p., figures, tableaux, cartes. hal-02164749

HAL Id: hal-02164749

<https://hal-lara.archives-ouvertes.fr/hal-02164749v1>

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.

Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville ?



centre d'Études sur les réseaux,
les transports, l'urbanisme
et les constructions publiques
9, rue Juliette Recamier
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 :

Dossier: 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.

Référence: 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.

Débat: 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 : Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville ?			
Sous-titre : Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain	Date d'achèvement : janvier 2005	Langue : française	
Organisme auteur : Certu	Rédacteurs ou coordonnateurs : B. ENEAU, (coordonnateur), P. BALMEFREZOL, P. GAUVRY, F. BORDERE, J.P. BOUQUIER	Relecteur assurance qualité : Comité technique de l'action	
Résumé :			
<p>Ce document relatif au partenariat est le résultat du travail sur le premier thème traité dans le cadre de l'action lancée en 2002 par la direction des routes sous la forme d'un appel à projets auprès des DDE.</p> <p>Une des premières raisons du partenariat est la mise en commun de différentes visions du devenir des territoires et des fonctions dévolues au projet routier en fonction notamment du niveau de réflexion des collectivités concernées. Il sert également à créer les conditions d'une dynamique de projet - existence et répartition des compétences juridiques et techniques, mobilisation des différents acteurs dans un projet global, meilleure intégration de la contrainte financière à toutes les étapes du projet, anticipation des difficultés, élaboration d'une stratégie de communication.</p> <p>Avant de le concevoir et de le mettre en œuvre, le partenariat doit être compris comme une relation privilégiée avec un des acteurs du système d'acteurs. Le positionnement par rapport aux autres suppose l'explicitation de ses propres objectifs par l'analyse stratégique. Ensuite, la connaissance de quelques définitions relatives aux systèmes d'acteurs permet de mieux en saisir les ressorts et d'agir plus efficacement.</p> <p>La conception et la mise en œuvre du partenariat commencent par la définition du positionnement stratégique du service en relation avec les autres services de l'État et le préfet. Le partenariat n'est pas établi une fois pour toutes puisqu'il s'inscrit dans un système d'acteurs qui évolue en fonction de l'étape du projet, des modifications dans les préoccupations des acteurs et des changements de personnes. L'organisation du partenariat se traduit souvent par la mise en place d'un comité de pilotage, instance de débat et d'orientation, et d'un comité technique, instance de proposition et de coordination technique. Des structures opérationnelles de maîtrise d'ouvrage peuvent être mises en place quand le caractère informel d'un comité de pilotage ne suffit plus à assurer la réactivité et la coordination des acteurs. Le code des marchés permet au travers du groupement de commandes, à plusieurs maîtres d'ouvrage de coordonner leurs commandes à un prestataire. Enfin, dans certains cas le partenariat sur le projet routier n'est que le prolongement d'un partenariat initié dans un cadre plus vaste comme un GPV par exemple.</p> <p>En conclusion, le partenariat autour des projets routiers est aujourd'hui incontournable et c'est au chef de projet routier d'organiser les conditions de réussite de ce partenariat qu'il convient de faire vivre sur la période longue qui s'écoule du début de la phase de conception à la réalisation avec un niveau de formalisation adapté au contexte et aux moyens.</p> <p>Des fiches exemples sont regroupées en fin de document et une démarche d'analyse du système d'acteurs est également proposée.</p>			
Remarques complémentaires éventuelles :			
L'expérimentation nationale sur le thème de la conception intégrée des opérations routières en milieu urbain a pour objectifs de faire progresser les pratiques sur les thèmes du partenariat, du programme, de la conception, de la concertation, de l'organisation et des compétences dans la conduite des projets routiers urbains.			
Mots clés : partenariat, système d'acteurs, projet routier, conduite de projet, maîtrise d'ouvrage		Diffusion : Tout public	
Nombre de pages : 96		Confidentialité : Non	Bibliographie : succincte

Avant-propos

Confrontée à la difficulté d'intégrer les projets routiers dans un environnement urbain aux enjeux fonctionnels, économiques et humains importants, la direction des routes souhaite favoriser une conception plus interactive entre le projet routier et le territoire dans lequel il s'inscrit, comme un équipement de l'agglomération.

L'évolution, par rapport aux pratiques actuelles, des démarches d'étude et de partenariat à mettre en œuvre pour parvenir à une réelle co-conception du projet routier et du projet urbain, a conduit la direction des routes à proposer une politique expérimentale fondée sur l'examen de situations réelles. Un appel auprès des DDE a donc été lancé en janvier 2002, pour sélectionner des projets permettant d'observer et de tirer des enseignements des méthodes mises en œuvre ou d'en essayer de nouvelles.

Vingt six projets présentés par vingt et une DDE ont été retenus en mai 2002 à l'issue de cet appel à projets et seront suivis tout au long de l'expérimentation.

La direction des routes souhaite pouvoir capitaliser en 2005 des enseignements à l'intention des services de l'État, et plus généralement des maîtres d'ouvrages d'infrastructures routières en milieu urbain.

Un comité de pilotage de l'expérimentation a été constitué. Il comprend des représentants du Conseil Général des Ponts et Chaussées, de la direction des routes, de la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction, du Certu, des directions régionales de l'équipement, des directions départementales de l'équipement et des personnes qualifiées. La liste des membres figure en annexe au document.

Un comité technique piloté par le Certu, dont la liste des membres figure également en annexe, a permis la collecte, le traitement et la diffusion des informations aux fins de propositions d'éléments méthodologiques au comité de pilotage et d'appui aux DDE participant à l'expérimentation par l'intermédiaire des Cete.

L'objectif est aussi de constituer autour de cet apprentissage méthodologique un noyau d'interlocuteurs relais dans les services techniques et les DDE aux fins d'une éventuelle généralisation ultérieure à l'ensemble des projets en milieu urbain.

Cinq thèmes d'études ont été identifiés par le comité de pilotage comme représentatifs du déroulement des différentes étapes d'un projet. Ils seront traités successivement et feront l'objet de rapports de synthèse spécifiques qui seront regroupés en final dans un guide méthodologique :

- Le partenariat,
- Le programme,
- La conception,
- La concertation,
- Les compétences et l'organisation des services.

Le présent document constitue le rapport de synthèse relatif au thème du partenariat.

Avertissement

Ce document est issu d'informations provenant de l'observation des projets retenus à l'issue de l'appel à projets et de l'expérience des participants à la démarche. Il a été établi dans des délais courts par rapport au rythme réel de la vie des projets.

Ce document constitue une aide aux chefs de projets. Les recommandations qu'il contient sont susceptibles d'évolution pouvant intervenir à la lumière des enseignements lors de l'expérimentation.

Les lecteurs sont invités à faire part au Certu de leurs remarques ou des difficultés d'utilisation de ce document.

Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville ?
Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain

Sommaire

Introduction	9
1. A quoi sert le partenariat ?	11
1.1 Mettre en commun les différentes visions du devenir des territoires et des fonctions dévolues au projet routier pour parvenir à des objectifs partagés sur le projet routier	13
1.2 Créer les conditions d'une dynamique de projet (négociation du contenu, financement, stratégie de communication...)	19
2. Le partenariat : une relation particulière dans le système d'acteurs, utile aux objectifs du projet	23
2.1 L'analyse stratégique pour connaître ses objectifs et adapter son organisation au système d'acteurs	23
2.2 Le système d'acteurs : quelques définitions	24
3. Comment concevoir et mettre en œuvre le partenariat ?	27
3.1 Le positionnement stratégique de la DDE	27
3.2 Une difficulté : un système en perpétuelle modification	27
3.3 Quelle organisation partenariale pour la conduite du projet ?	30
4. Conclusion	37
4.1 Organiser le partenariat : une obligation pour le maître d'ouvrage du projet routier	37
4.2 Analyser le système des acteurs : un préalable indispensable pour définir une stratégie	37
4.3 Rechercher l'organisation partenariale la mieux adaptée au contexte : un gage de réussite	38
5. Bibliographie succincte	39
6. Annexes	40
6.1 Liste des membres du comité de pilotage	40
6.2 Liste des membres du comité technique	40
6.3 Une approche en 5 étapes pour déterminer les partenariats à mobiliser	41
6.4 Les fiches exemples	53
Table des matières	94

Introduction

Concevoir un projet routier intégré aux territoires qu'il traverse c'est concilier des enjeux collectifs supra locaux et des enjeux d'aménagement locaux à l'occasion de la conception puis de la réalisation d'une infrastructure de transport. Ce travail associe donc étroitement l'État porteur d'une partie des enjeux supra locaux à travers le projet routier et les acteurs du territoire concerné. C'est pourquoi le premier thème abordé au titre de l'expérimentation de la conception intégrée des projets routiers en milieu urbain est celui du partenariat qui doit être mis en œuvre à l'origine de la conception.

Le présent document a été établi à partir des analyses menées sur les projets retenus à l'issue de l'appel à projets et des réflexions du comité de pilotage et du comité technique de l'expérimentation. Il propose aux chefs de projets routiers de l'État, des repères et des méthodes pour les aider à analyser, concevoir et mettre en œuvre le partenariat qu'ils adapteront aux conditions spécifiques et au contexte propres à leur opération. Le document suppose que le choix de réaliser un projet routier est déjà fait, c'est à dire que d'une part un problème de déplacements a été identifié, que d'autre part la réponse à ce problème comporte une forte composante routière, et qu'enfin les personnes publiques concernées (État, collectivités locales) envisagent de le financer. Ces trois conditions se concrétisent notamment à travers l'inscription du projet dans les documents de planification (DVA, Schéma directeur, PLU, PDU, SCOT...), ou de programmation financière (Contrat de Plan, contrat de ville...). Les méthodes présentées peuvent néanmoins apporter une aide quel que soit l'état d'avancement du projet, y compris pour des maîtres d'ouvrage autres que l'État (Départements).

Le 1er chapitre présente tout d'abord les enjeux du partenariat que sont la construction d'objectifs partagés pour le projet et l'inscription dans une dynamique de projet. En deuxième partie, quelques définitions relatives à l'analyse des systèmes d'acteurs viennent clarifier le contenu des termes employés. La troisième partie souligne l'importance du positionnement stratégique du maître d'ouvrage à partir de l'analyse du jeu des acteurs, expose quelques difficultés liées au caractère évolutif du système, et la forme que peut prendre la mise en œuvre du partenariat avec différentes organisations possibles. Le document est illustré par de nombreux exemples et comporte en fin de document des fiches exemples sur des projets réels, ainsi qu'une démarche d'analyse des systèmes d'acteurs testée sur quelques projets.

1. A quoi sert le partenariat ?

Les projets concernant les grandes infrastructures routières en milieu urbain influencent très fortement le devenir des territoires qu'ils traversent.

Les lois de décentralisation et les évolutions législatives plus récentes (loi SRU notamment) ont clairement placé l'urbanisme et l'aménagement local du territoire dans le champ de compétences des communes et de leurs groupements.

Même si des dispositifs juridiques permettent que les documents de planification locale ne fassent pas obstacle à des projets d'intérêt généraux (modification des documents d'urbanisme consécutive à une déclaration d'utilité publique), les projets d'infrastructure ne peuvent ignorer leur environnement. Ceci est d'autant plus vrai en milieu urbain, où les enjeux fonctionnels, économiques et sociaux prennent une importance considérable, et où l'erreur d'appréciation peut engendrer des conséquences majeures et irréversibles sur la qualité urbaine ou le potentiel de développement des territoires traversés. Enfin, le poids des populations concernées conduit à rechercher une nécessaire acceptabilité sociale dans le cadre d'un débat démocratique local.

La méconnaissance de cette dimension urbaine et territoriale des enjeux des projets routiers nuit fortement à leur acceptabilité par les populations intéressées. Leur désaccord se manifeste alors pendant les phases de concertation ou d'enquête publique, conduisant parfois à des situations de blocage, qui entravent, retardent ou compromettent la réalisation d'infrastructures néanmoins nécessaires pour la collectivité.

En outre, le financement des projets routiers dans le cadre de contrats Etat-Région ou de programmes spécifiques fait intervenir au côté de l'Etat maître d'ouvrage les régions, les départements, les communes ou leur groupement qui en tant que collectivités territoriales relaient dans une certaine mesure les problématiques des débats locaux exprimés par les populations qu'elles représentent démocratiquement. En conséquence, la réalisation de telles opérations cofinancées majoritairement par les collectivités territoriales en milieu urbain nécessite une adhésion de l'ensemble des cofinanceurs.

Reconnaître que les aménagements routiers contribuent à l'organisation du territoire rend nécessaire une conception plus interactive entre le projet routier et les aménagements des espaces traversés. Il s'agit donc de concevoir un ou des modes d'organisation, de développement, et de fonctionnement de ce territoire, incluant le projet routier.

Une telle construction ne peut pas résulter du seul maître d'ouvrage routier, le milieu urbain étant le lieu d'action de multiples acteurs institutionnels, mais aussi socio-économiques.

La formalisation d'un mode de collaboration entre tous ces acteurs impliqués sur le territoire autour du projet routier devient une nécessité. La détermination et la pertinence du territoire du projet routier constituent en soi un premier élément de crédibilité et de légitimité du partenariat à mettre en œuvre. Le territoire à considérer n'est pas lié à l'existence des frontières communales mais à la traduction spatiale des enjeux qui s'attachent au projet routier et aux fonctions qui représentent ces enjeux. Constituer un partenariat représentatif, c'est créer un réseau d'acteurs ayant une légitimité d'expression et d'intervention sur ces enjeux dans le cadre du fonctionnement de la démocratie locale.

Lieu de confrontation des enjeux aux différentes échelles du territoire, le travail partenarial sert la qualité du projet en permettant la satisfaction de besoins plus larges que les seuls besoins routiers.

Il facilite une compréhension partagée du projet, et concourt ainsi à sa meilleure acceptation tant par les partenaires que par l'ensemble des citoyens.

1.1 Mettre en commun les différentes visions du devenir des territoires et des fonctions dévolues au projet routier pour parvenir à des objectifs partagés sur le projet routier

La décision de lancer l'élaboration d'un projet d'infrastructure routière est souvent prise à partir d'éléments généraux (enjeux d'aménagement régional, national, voire européen, saturation du réseau existant, nuisances excessives aux riverains d'infrastructures existantes...). A partir de cette intention affichée, chaque acteur construit sa propre vision de l'avenir.

La création d'un contournement, par exemple, sera pour les uns d'abord le moyen d'assurer la continuité d'une liaison rapide interrégionale, et pour les autres le moyen d'irriguer de nouvelles zones d'urbanisation et d'assurer le développement de l'agglomération. Ces deux visions qui conduisent à des projets potentiellement très différents constituent pour autant les multiples facettes de l'expression d'une même réalité de besoins ressentis pour la collectivité.

Chacune de ces visions aura de plus peut-être sa traduction dans un ou plusieurs documents de planification ou de programmation (DTA¹, SCOT², PLU³, mais aussi PDU⁴, DVA⁵...), porteur de sa propre logique globale ou sectorielle, faisant appel à des réflexions à des échelles différentes.

Le « passage à l'acte » que constitue le processus de conception du projet va souvent servir de révélateur des différentes contradictions entre les intentions parfois plus implicites qu'explicites contenues dans les différents documents.

La réalisation d'un projet, forcément unique, accepté par l'ensemble des acteurs, suppose donc un échange sur l'avenir (ou les différentes hypothèses d'avenir) des territoires concernés. Cet échange sera bien évidemment le premier objectif du travail partenarial.

Le plus souvent, différentes hypothèses d'aménagement global pourront émerger et se traduire par des objectifs différents, voire incompatibles, à remplir par le projet routier. Dans ce cas, le travail partenarial et le processus de conception devront conduire les différents acteurs à affiner les hypothèses d'aménagement global jusqu'à ce qu'elles permettent de définir en commun les objectifs et les fonctions du projet routier qui les concrétisent. Cette réflexion en commun sera formalisée dans un projet global d'aménagement qui pourra comporter des zones d'incertitudes, pour autant qu'elles n'entravent pas la possibilité de progresser dans la conception du projet routier.

Cette démarche itérative, (entre les différentes échelles de réflexion, entre les enjeux et leur traduction en terme de programme) pourra être très différente suivant les situations initiales et la proximité initiale plus ou moins grande des points de vue des différents acteurs. Les paragraphes suivants envisagent successivement différents cas de figures, et illustrent pour chacun d'eux comment le travail partenarial peut permettre de définir un projet global d'aménagement et à partir de là les objectifs et les fonctions du projet routier.

¹ Directive territoriale d'aménagement

² Schéma de cohérence territoriale

³ Plan local d'urbanisme

⁴ Plan de déplacements urbains

⁵ Dossier de voirie d'agglomération

1.1.1 La collectivité (ou l'EPCI⁶ compétent) a conduit une réflexion intégrant le projet dans une vision convergente avec celle du maître d'ouvrage routier

C'est, bien évidemment, le cas le plus favorable : les principaux acteurs, ayant une même vision du devenir des territoires concernés par le projet, des enjeux qui s'y attachent, peuvent rapidement s'entendre sur les objectifs du projet routier.

La formalisation d'un travail en partenariat n'en est pas moins nécessaire ; elle permettra d'avancer rapidement, à partir des objectifs, vers la définition du programme du projet routier, prenant en compte les enjeux urbains et en les validant au fur et à mesure des différentes étapes d'études.

En tant que structure reconnue, l'instance regroupant les partenaires pourra permettre en outre une gestion commune de la concertation avec les usagers, les habitants et faciliter ainsi une réponse cohérente et coordonnée à leurs observations ou à leurs demandes.

Ce travail partenarial pourra enfin être le cadre de négociation de la répartition des maîtrises d'ouvrages des différents éléments du projet global, de la coordination de leur réalisation et de leur financement.

Requalification de la RN 2 dans la traversée d'Aulnay-sous-Bois

La requalification de la RN 2 à Aulnay-sous-Bois en boulevard urbain répond à des objectifs définis dans le cadre du GPV⁷.

Malgré des trafics très importants, la problématique, essentiellement urbaine de restructuration des quartiers traversés, est partagée par l'ensemble des acteurs publics (Etat, Région, Département, ville) qui cofinancent le projet.

Le partenariat s'organise au sein du Groupement d'Intérêt Public créé pour piloter le GPV et qui s'est imposé comme un cadre préexistant adapté pour le projet routier, sans créer une nouvelle entité regroupant les mêmes partenaires.

Cette structure, dans laquelle la DDE joue un rôle important, est le lieu d'élaboration du programme du projet global d'aménagement, incluant le projet routier, et de la conduite de la concertation avec les usagers et les habitants.

1.1.2 La réflexion locale intègre le projet routier dans une vision différente du devenir du territoire

Les projets routiers importants font souvent l'objet d'une inscription (plus ou moins juridiquement formalisée, du simple tracé indicatif à l'emplacement réservé) dans les documents de planification territoriale (schéma directeur, SCOT, PLU), sans qu'une réflexion partagée avec les collectivités en ait acté les objectifs et les fonctions. L'objectif est en effet tout d'abord de protéger un fuseau de l'urbanisation afin de préserver la faisabilité à terme du projet, sans forcément être certain de sa réalisation.

Lors du passage à la réalisation concrète, peuvent apparaître des divergences parfois très grandes entre les objectifs que chacun des acteurs, avec leur propre logique, ont associés au projet routier.

⁶ Etablissement public de coopération intercommunale

⁷ Grand projet de ville

Passée la phase de constat de désaccord, le partenariat aura pour objectif de reconstruire une vision partagée des enjeux, afin d'en tirer les conséquences en terme d'objectifs et de données de programme du projet.

Aménagement en boulevard urbain de la RN 88 sur le Grand Rodez

Le projet routier initialement élaboré par la DDE, qui s'est traduit concrètement par la réalisation d'un premier tronçon à caractéristiques de voie express de grand transit, s'est heurté à la vision de boulevard urbain, desservant une urbanisation périphérique en développement, défendue par la communauté d'agglomération. Cette situation de désaccord sur le choix du parti d'aménagement de la voie a amené la ville à entreprendre des études pour faire valoir sa propre solution. La reprise de la démarche d'élaboration du DVA, en engageant une réflexion plus large, a permis d'engager un travail partenarial pour préciser les conditions d'une meilleure maîtrise de l'urbanisation et favoriser la définition d'une nouvelle solution partagée de conception plus urbaine de l'infrastructure routière.

Prolongement de l'A 199 à Torcy

Deux logiques et deux échelles de réflexion s'affrontent sur ce projet :

- celle de la Ville de Torcy, correspondant à la vision d'une voirie urbaine locale irriguant les quartiers traversés,
- celle de la DDE et de l'Etablissement Public d'Aménagement, correspondant à la vision d'une voie structurante au niveau de la Ville Nouvelle, à une échelle intercommunale.

Le comité de suivi (instance de concertation entre les acteurs publics) pourrait être le lieu d'un travail partenarial de réflexion permettant de sortir de l'impasse actuelle, face à des besoins d'amélioration du réseau routier reconnus par tous.

1.1.3 Une réflexion locale existe mais ne prend pas en compte le projet routier comme un enjeu en terme de développement urbain

Les périphéries urbaines dans lesquelles se situent les projets de grandes infrastructures routières sont bien souvent le lieu de mutations ou de projets importants de développement, notamment en termes de zones d'activités économiques.

Le projet routier est parfois le révélateur de l'insuffisance de cohérence d'ensemble. Le maître d'ouvrage du projet routier devra alors prendre les initiatives nécessaires à la construction, en partenariat, de la vision partagée du devenir du territoire, indispensable à la définition du programme du projet routier.

Mise à 2x2 voies de la RN 19 à Belfort

La mise à 2X2 voies de la RN 19 au Sud de Belfort concerne un territoire dans lequel de nombreux projets stratégiques pour le développement urbain (gare TGV, Université technologique, reconversion d'un site militaire...), sont à l'étude, à des stades d'avancement divers, sans qu'une vision d'ensemble de l'aménagement n'ait été dégagée.

Le projet routier, par les questions très concrètes qu'il soulève (échanges à assurer avec l'environnement urbain traversé...), a fait apparaître l'impérieuse nécessité d'études globales.

La DDE a pris l'initiative du lancement d'études de définition, qui devraient servir de base au travail partenarial.

Bouclage de la rocade L2 entre A7 et A50 à Marseille

Le projet de la rocade L2 au nord de Marseille traverse une ZUP faisant l'objet d'un GPV.

Si de grandes options techniques (passage en tranchée couverte...) avaient d'ores et déjà été prises, la coordination entre le projet urbain auquel se consacre l'équipe en charge du GPV et le projet routier mené par la DDE restait insuffisante dans un contexte aussi sensible.

La DDE pour qui l'acceptation du projet par la concertation constitue un enjeu majeur, a pris l'initiative d'une procédure de marché de définition qui a conduit à un travail partenarial approfondi avec l'équipe du GPV, mais aussi les services de la Ville de Marseille et le Conseil Régional, impliqué dans les deux projets, afin de définir un plan de référence de l'aménagement global des secteurs urbains traversés.

1.1.4 Il n'y a pas de structure de réflexion locale à l'échelle de l'enjeu du projet routier

Dans les secteurs d'urbanisation moins dense et moins structurée, il peut se révéler qu'aucune instance locale (EPCI...) n'ait la compétence ou les capacités pour prendre en charge les études nécessaires à la définition des objectifs d'aménagement du territoire correspondant aux enjeux du projet routier.

Il n'appartient pas au maître d'ouvrage du projet routier, de se substituer aux instances locales pour conduire la réflexion sur le devenir de leur territoire. Il doit créer les conditions d'un dialogue avec ces instances, en prenant au besoin les initiatives nécessaires (en terme d'organisation ou d'apport de compétences) pour amorcer ce travail de réflexion dans le cadre du partenariat. Il pourra aller jusqu'à produire des études ou présenter des scénarios afin d'amener les responsables locaux à engager leurs propres réflexions. Cette initiative a ses limites si les collectivités concernées refusent de porter la dynamique.

RN 20 Requalification entre Longjumeau et Arpajon

La requalification de la RN 20 de Longjumeau à Arpajon intéresse un territoire de 20 communes.

En l'absence de structure intercommunale pertinente, la DDE a pris l'initiative de réaliser une étude de scénarios d'aménagement, pour laquelle elle a constitué un comité de pilotage regroupant l'ensemble des partenaires.

Ce comité s'est prononcé sur le choix d'un parti d'aménagement et a validé une charte de développement et d'aménagement qui répartit la suite des études entre l'Etat au titre des déplacements et des projets d'infrastructures de transport, les communes au titre de l'aménagement et des projets urbains et la Chambre des Commerces et de l'Industrie au titre du développement économique.

La DDE incite maintenant les communes à se structurer en association pour qu'elles prennent l'initiative de la poursuite de la démarche en privilégiant la réflexion sur les projets urbains.

1.1.5 La réflexion locale se construit en réaction (voire en opposition) au projet

La présentation d'études préliminaires d'un projet routier élaboré sans concertation avec les collectivités est quelquefois à l'origine d'une réflexion locale sur le développement urbain, qui vient à son tour bousculer le projet.

L'enjeu du partenariat sera alors de prévenir la logique d'affrontement qui pourrait en découler, et de créer les conditions de l'émergence de la vision partagée indispensable à la redéfinition des objectifs du projet routier.

RN 9 Requalification de l'entrée nord de Perpignan

Le premier projet de rocade de Perpignan avait suscité de vives oppositions de la ville.

La réalisation d'une étude concertée des enjeux de développement des quartiers riverains et de ceux qui entourent la RN 9 qui sera déviée, a permis de redéfinir le parti d'aménagement de la rocade ainsi que les principes de requalification de la RN 9.

La recomposition de l'ensemble de la trame viaire du secteur nord de la ville a par ailleurs été mise en cohérence avec ce nouveau parti d'aménagement du projet de rocade et les orientations du Plan de Déplacements Urbains.

Couverture de l'A6b au Kremlin-Bicêtre

Le projet initial prévoyait le remplacement de la couverture existante de ce tronçon autoroutier situé aux abords immédiats du périphérique parisien.

Les collectivités regroupées depuis au sein de la Communauté de communes du Val de Bièvre, s'appuyant sur le résultat de la concertation préalable, se sont prononcées contre ce projet restreint en demandant la prise en compte d'un périmètre plus étendu englobant notamment la RD 126.

La Communauté de communes a par ailleurs lancé une étude de requalification urbaine.

Cette situation a conduit à la mise en place de structures de travail partenarial associant les différents acteurs.

Contournement Ouest de St Etienne

Le projet initial présenté par la DDE privilégiait, conformément aux documents d'urbanisme, le respect d'espaces naturels situés le long du tracé.

La présentation du projet a suscité les prémices d'une nouvelle réflexion sur le devenir de ces espaces : la collectivité envisage maintenant d'y développer une zone d'activité paysagée ou des équipements. Elle demande en conséquence la création d'un échangeur sur le contournement destiné à assurer la desserte de ce secteur. Ces évolutions ont conduit les différents partenaires à organiser une structure permanente de concertation chargée de conduire la réflexion sur l'aménagement d'ensemble du territoire concerné et, dans le respect des orientations du DVA, sur le programme du projet routier.

1.1.6 Cas dit « prospectif » où le maître d'ouvrage futur de la voie n'est pas désigné

Pour certains projets complexes à fort enjeu, dont l'opportunité apparaît pourtant indiscutable, la réalisation d'études « amont » s'avère nécessaire avant même que soit définie la maîtrise d'ouvrage des travaux.

Il est alors souhaitable, dans l'intérêt de l'avancement du projet, qu'une structure de travail partenarial soit mise en place afin de cerner les enjeux d'aménagement, et de définir les objectifs du projet et qu'un maître d'ouvrage chargé d'élaborer les études soit désigné par les partenaires.

Rocade nord de Grenoble

La rocade nord de Grenoble, projet dont les prémices remontent à une trentaine d'années, présente des enjeux considérables d'aménagement pour l'agglomération, tant pour l'organisation interne de ses déplacements que pour les échanges aux niveaux départemental et régional.

La maîtrise d'ouvrage des travaux de cette voie reste à fixer et pourrait dépendre des fonctions principales qu'elle doit assurer.

Une structure partenariale a été mise en place sous l'égide de l'Etat, choisi par les différents partenaires comme maître d'ouvrage des études, afin de coordonner la réflexion. A ce titre, la DDE a lancé des études de définition qui devraient permettre de préciser les objectifs et le programme du projet et de poser les problématiques fonctionnelles, techniques, économiques et urbaines auprès des différents partenaires associés.

1.2 Créer les conditions d'une dynamique de projet (négociation du contenu, financement, stratégie de communication...)

Au-delà de la réflexion commune sur les objectifs les fonctions et les caractéristiques du projet, la mise en place d'un partenariat structuré doit viser à mobiliser l'ensemble des acteurs dans une dynamique constructive et de façon continue pendant la vie du projet et sa réalisation.

Cadre des débats et instance de régulation, le partenariat doit permettre de préparer les décisions des différents acteurs, sans chercher à se substituer à eux.

Il est donc nécessaire d'en préciser les objectifs et les limites.

Par ailleurs, le maître d'ouvrage du projet routier, qui est le plus souvent à l'origine de la création des instances partenariales, doit structurer au mieux ses propres ressources en une équipe projet multidisciplinaire.

1.2.1 Clarifier les attributions et les compétences de chacun des partenaires afin d'éviter ou de limiter les conflits

Les acteurs appelés à participer à la structure partenariale ont des statuts, des compétences (au sens juridique) ou des prérogatives très différentes. Il sera important d'identifier les attributions de chacun afin d'organiser différentes instances en fonction des objets de concertation, de négociation, ou de préparation des décisions.

Le processus partenarial d'élaboration du projet doit respecter les domaines de compétences juridiques de chacun. Toutefois le maître d'ouvrage du projet routier peut être amené à prendre des initiatives concernant un domaine de compétence d'un partenaire, quand l'attitude de ce dernier (inaction...) nuit au bon déroulement du projet routier lui-même. Ces initiatives seront menées dans le but de susciter une participation active, et prendront donc la forme de contributions au débat ou de propositions.

Par ailleurs, les éléments concernant la définition des périmètres de la maîtrise d'ouvrage d'un projet global d'aménagement ou les modalités de financement de l'opération routière ou des aménagements sous maîtrise d'ouvrage locale, qui peuvent être l'objet d'âpres négociations, doivent être traités de façon explicite.

Enfin, la coordination des actes juridiquement indispensables au bon déroulement des procédures devra être assurée avec le plus grand soin. Il faudra notamment s'assurer que les accords conclus au sein des instances partenariales sont bien confirmés par des décisions des acteurs juridiquement compétents.

1.2.2 Mobiliser les compétences

Le maître d'ouvrage a besoin de mener ses propres analyses, tant pour lui-même, pour fonder ses propres positions et son argumentaire, que pour susciter et faire avancer le débat avec les différents acteurs.

Cette réflexion préalable qui portera sur le diagnostic territorial, les enjeux de l'opération et le ou les périmètre(s) d'influence du projet (qui peuvent dépendre des critères d'analyse), mobilisera en premier lieu les compétences en urbanisme disponibles dans les services de la DDE, mais aussi, au besoin, des compétences du Réseau Scientifique et Technique de l'Equipement, ou de prestataires privés.

Elle permettra en particulier de préciser les études déjà réalisées, les maîtres d'ouvrage de celles-ci et la composition du partenariat à mettre en place avec les collectivités locales et de constituer, le cas échéant, le premier élément d'une structure commune de pilotage des études à engager.

Lors du travail partenarial, les compétences ainsi mobilisées seront particulièrement utiles pour analyser rapidement la pertinence des différentes hypothèses ou propositions des différents acteurs.

1.2.3 Mobiliser les différents acteurs pour une contribution au projet global d'aménagement

La mise en commun des différentes visions du devenir des territoires concernés par le projet devra trouver une traduction opérationnelle dans un projet global d'aménagement, dont le projet routier sera un des éléments (le plus souvent majeur et structurant). L'établissement des éléments de ce projet est généralement de la compétence d'acteurs différents.

Le travail partenarial devra permettre, dans le respect des prérogatives de chacun, d'assurer la cohérence spatiale, mais aussi temporelle des différentes contributions.

Au-delà de l'existence du projet routier dans les documents de planification, c'est donc un processus opérationnel de programmation qui doit se trouver au cœur des préoccupations.

1.2.4 Intégrer la contrainte financière comme préoccupation commune des différents partenaires à toutes les étapes du projet

Le travail partenarial qui, de façon itérative, précisera le programme global d'aménagement et celui du projet routier, doit intégrer de façon continue la contrainte financière, sous peine de créer un rêve partagé mais non finançable.

La conception du projet routier au sein d'un projet global d'aménagement conduit à s'assurer aux différentes étapes de conception de la capacité à financer l'un comme l'autre. Cette analyse pose d'emblée la question de la définition des futurs maîtres d'ouvrages potentiels et de façon indissociable, des périmètres afférents de maîtrise d'ouvrage des différents aménagements composant le projet global.

Le réalisme financier doit être assuré pour chacun des sous-ensembles de maîtrise d'ouvrage dans le cadre d'un financement global accepté par tous.

Les contraintes de temporalité des investissements, qui peuvent déterminer la mise en œuvre cohérente du projet global d'aménagement et intéresser le maître d'ouvrage routier et ceux des autres aménagements, doivent également être abordées.

De la même façon et au-delà des coûts d'investissement, les conséquences des choix d'aménagement en termes de coût de gestion et d'entretien, doivent éclairer les débats.

Parallèlement aux enjeux et aux objectifs à remplir et à leur traduction technique, les conséquences financières de ces choix, les modalités de prise en charge par les différents partenaires, constituent un des éléments d'itération dans la définition du projet global d'aménagement et du projet routier comme élément de celui-ci.

Aménagement de la RN 202 dans la traversée d'Entrevaux

L'aménagement de la traversée de ce bourg de taille modeste a conduit à une réflexion dépassant le seul cadre routier et à proposer un projet global d'aménagement répondant à la fois aux enjeux de sécurité routière, de confort des piétons et de mise en valeur du patrimoine architectural de ce site. Pour autant, parallèlement à la conception technique du projet global, les réflexions sur le plan de financement de celui-ci, la recherche de partenaires financiers pouvant être sollicités et les éventuelles conséquences sur la conception de leur participation, sont restées en retrait. En final, le réalisme et la capacité à réaliser l'ensemble des aménagements du projet global restent à confirmer.

1.2.5 Identifier les points de désaccord pour les gérer avant qu'ils ne deviennent des points de conflits et de blocage

Faute d'avoir été explicités et débattus suffisamment tôt (alors que bien souvent ils sont connus mais non exprimés explicitement par certains acteurs), les points de désaccords peuvent conduire à des conflits puis à des blocages préjudiciables à l'ensemble du projet et pouvant le remettre en cause, alors que des études techniques importantes ont déjà été réalisées.

Le travail en partenariat doit permettre d'exprimer clairement ces désaccords d'analyse et d'en débattre avant qu'ils ne deviennent des enjeux majeurs de positionnement et de pouvoirs entre les acteurs.

Ce travail est plus facile à mener en amont, en terme de programme d'aménagement, par la recherche de compromis sur les objectifs difficilement conciliables, ou par un élargissement de la réflexion, que lorsque les solutions techniques formalisées auront cristallisé les oppositions.

1.2.6 Élaborer une stratégie de communication

La constitution d'une instance partenariale peut être un outil précieux pour l'élaboration d'une stratégie de communication qui se voudrait commune aux différents acteurs publics autour du projet, afin notamment de mieux gérer la concertation avec le public (dans le cadre et au-delà des obligations imposées par les textes).

Une prise en compte adaptée des associations locales représentatives pourra être le moyen d'éviter les incompréhensions ou les soupçons qui sont parfois à l'origine de graves difficultés. Néanmoins, ceci doit faire l'objet d'une analyse stratégique approfondie, dépendant pour chaque projet des contextes institutionnels et relationnels.

Requalification de la RN 23 dans la traversée d'Angers

Pour les études de requalification de la RN 23 à Angers, la ville et la communauté d'agglomération apportent un financement complémentaire pour développer les actions de concertation et se positionnent ainsi comme soucieuses de s'impliquer dans la stratégie de communication.

Bouclage de la rocade L2 entre A7 et A50 à Marseille

A défaut de prise en charge par la ville, la DDE s'est investie fortement dans l'information et la concertation avec le grand public. Une mission d'assistance sociologique spécifique a même été chargée d'actions pédagogiques et de rencontres avec les associations de quartier et les riverains.

Ce qui précède a montré qu'en matière de projet routier, nul ne pouvait agir de façon isolée ; qu'au contraire, le partenariat non seulement était nécessaire, mais aussi permettait de construire un meilleur projet. Une fois posées ces nécessités et vertus du partenariat, et avant d'aborder dans la 3^{ème} partie l'importance du positionnement stratégique du maître d'ouvrage, les difficultés liées au caractère évolutif du système et les organisations partenariales possibles, la 2^{ème} partie présente l'analyse stratégique et donne quelques définitions relatives au système d'acteurs.

2. Le partenariat : une relation particulière dans le système d'acteurs, utile aux objectifs du projet

Pris dans des calendriers opérationnels, et selon les pratiques des services, les chefs de projet ne prennent pas toujours le temps d'approfondir et de formaliser les analyses nécessaires à la construction d'une stratégie de mise en œuvre du partenariat. La lecture de cette partie doit faire prendre conscience, dans un dispositif opérationnel de projet, de l'intérêt de prendre le recul nécessaire à l'élaboration de cette stratégie.

Avant d'aborder l'analyse du système d'acteurs, il est indispensable d'avoir une vision claire et explicite de son propre positionnement.

2.1 L'analyse stratégique pour connaître ses objectifs et adapter son organisation au système d'acteurs

Dès lors qu'on n'agit pas seul, il s'agit de ne pas être un acteur trop dépendant des autres, mais d'exercer pleinement sa liberté d'action pour approcher au mieux ses objectifs. Pour cela deux approches combinées sont indispensables, l'analyse stratégique et l'analyse du système d'acteurs.

Au sein même de la DDE, le responsable du projet se trouve déjà dans un système d'acteurs et de partenariat même s'il n'est pas explicite et formalisé. Dans la conduite d'un projet routier, les services Urbanisme et Grands travaux pourront avoir des objectifs différents, et donc, paradoxalement, pourront avoir, sans en être totalement conscients, des positionnements différents dans le système d'acteurs.

Il est donc nécessaire d'explicitier ces différents objectifs, en évaluant leur pertinence, en les détaillant en sous objectifs, en identifiant notamment ceux qui fondent l'action de l'Etat et à défaut desquels il ne serait plus fondé à agir et notamment à conserver la maîtrise d'ouvrage du projet. Il sera par ailleurs indispensable de préciser ce qui légitime chacun de ces objectifs aux plans fonctionnel, économique, juridique ou technique.

L'étude de variantes de phasages fonctionnels possibles d'un contournement d'agglomération a conduit localement certains acteurs à envisager la possibilité de réaliser une première phase n'admettant pas les poids lourds.

L'objectif fonctionnel d'éviter la traversée de l'agglomération par les poids lourds, dont ceux en transit, constituant une des motivations essentielles de l'intervention de l'Etat, ne serait donc pas rempli par le projet pendant une phase transitoire mais pouvant durer de nombreuses années. Cette situation, de nature à remettre en cause la maîtrise d'ouvrage de l'Etat, aurait pu être évitée, en formulant dès le départ les objectifs fondamentaux poursuivis par l'Etat.

Lors de l'étude d'un projet de déviation, la DDE souhaite voir évoluer les règles d'urbanisme pour limiter les zones d'urbanisation longeant la route ou s'offrant à la vue depuis la route. Pour sa part, la commune souhaite voir évoluer le projet routier pour mieux valoriser ces espaces.

Ainsi, la DDE souhaite agir sur l'urbanisation, de compétence communale, et la commune souhaite modifier le projet routier, de compétence DDE : chacun se positionne de fait sur le champ de compétence institutionnel de l'autre.

Cette situation, si elle est bien gérée, peut paradoxalement conduire à un échange fructueux : dans une négociation de type donnant – donnant, le projet de route et de territoire évoluent sous l'influence croisée des 2 acteurs.

Mal appréhendée, elle peut conduire à un blocage total, chacun des acteurs se raidissant sur ses prérogatives.

Dans le système local des acteurs, l'Etat est représenté par différents services (DDE, DIREN, ...) ayant chacun ses objectifs sectoriels propres. Le maître d'ouvrage routier délégué (le DDE), responsable de projet, devra être particulièrement attentif à ce sous ensemble du système d'acteurs dans la définition de son positionnement stratégique. Il sera indispensable, le cas échéant, que les avis divergents entre services de l'Etat soient débattus et arbitrés (en dernier ressort par le Préfet) en dehors de la démarche partenariale, afin que l'Etat puisse s'exprimer d'une seule voix face aux autres acteurs.

Le maître d'ouvrage routier délégué devra enfin, en tant que représentant du maître d'ouvrage, intégrer dans sa stratégie les limites que fixe l'Etat à son engagement financier, en distinguant ce qui relève du projet routier lui-même, et les autres aménagements du projet global, relevant d'autres maîtrises d'ouvrage, auxquels l'Etat serait susceptible de participer. Il devra tout particulièrement veiller à conserver des marges de manœuvre entre ces deux catégories de dépenses : c'est précisément dans ces marges que pourront être trouvées les ouvertures nécessaires à l'intégration du projet dans son environnement urbain.

L'analyse stratégique doit permettre de définir les fondements et les orientations qui guident toutes les négociations et discussions survenant dans le cadre du partenariat. Cette analyse est à compléter par celle du système d'acteurs.

Cette dernière vise à mieux comprendre son environnement pour y inscrire son action de manière plus efficace. Par cette approche, fondée sur la sociologie des organisations, il s'agit d'examiner les acteurs en présence, leurs logiques d'action, afin d'évaluer les obstacles et opportunités de son environnement.

2.2 Le système d'acteurs : quelques définitions

Sans prétendre exposer l'ensemble des concepts de la sociologie des organisations et toute leur richesse, il semble utile de proposer quelques définitions pour mieux profiter des méthodes de partenariat développées en 3^{ème} partie.

Action : L'action est une démarche qui aboutit à une modification de la réalité. L'action repose sur un portage politique et financier, nécessitant une mise à l'agenda politique qui intervient suite à un élément déclencheur : événement particulier (accident grave...), décision ministérielle, demande d'un acteur influant...

Un accident grave causant des morts met à l'agenda politique la sécurisation d'un itinéraire.

Les acteurs se positionnent différemment entre eux selon les différentes actions dans lesquelles ils sont impliqués.

Dans le cas de la conception intégrée des infrastructures en milieu urbain, l'action qui nous intéresse est relative au projet routier (même s'il se trouve inclus dans un ensemble d'actions d'aménagement). C'est donc par rapport au projet routier que l'on va examiner le système d'acteurs.

Acteur : « L'action est le fait de personnes et d'organisations collectives publiques ou privées, associations ou institutions, qui interviennent dans leurs logiques propres, régies par leurs règles de fonctionnement spécifiques, déléguant leurs prérogatives ou la défense de leurs intérêts à des personnages qui les incarnent. Ce sont ces diverses personnes morales ou physiques que l'on désigne par le terme générique d'acteur ».

L'analyse du système d'acteur est un exercice pragmatique : Il ne s'agit pas d'énumérer tous les acteurs possibles, mais ceux qui doivent prendre part à l'action ou qui le font déjà.

La commune sur le territoire de laquelle se situe le projet est un acteur (même si elle n'exprime dans un premier temps aucune demande).

A l'inverse, les usagers, s'ils ne sont pas organisés en groupe de pression, ne constituent pas un acteur.

Actants : « ce sont à la fois les acteurs, personnes physiques ou organisations, et certains objets qui acquièrent une autonomie vis-à-vis de leurs producteurs et agissent à leur tour sur le système d'acteurs ».

Un tracé sur une carte est un objet majeur, expression de représentations, qui peut jouer un rôle de médiation ou de cristallisation de conflit tel, qu'il peut être aussi important qu'un acteur.

Partenariat : c'est une forme de relation organisée entre plusieurs acteurs pour réaliser une action. Chacun des partenaires doit y trouver un intérêt pour atteindre ses propres objectifs. Un partenaire peut être maître d'ouvrage de projets qui lui sont propres. Il en garde alors l'entière maîtrise et en assume la responsabilité, quand bien même ceux-ci seraient inclus dans l'action globale faisant l'objet du partenariat. Le partenariat, engagement mutuel entre les partenaires, n'a pas en lui-même pour effet d'opérer un quelconque transfert de responsabilité ou de compétence.

Zone d'incertitude : c'est une zone de décision restant encore à définir par l'ensemble des acteurs, qui constitue une marge de manœuvre pour des positionnements tactiques. Le contrôle des zones d'incertitudes peut devenir un enjeu de pouvoir entre les acteurs, au détriment de l'action.

Système de contribution / rétribution : lorsqu'on attend une contribution de la part d'un acteur, celui-ci la fournira d'autant plus volontiers qu'il en tirera un intérêt. Cette notion est à la base de tout processus de négociation. Notamment, lorsqu'on veut modifier l'attitude d'un acteur qui s'est positionné comme opposant, il est indispensable d'imaginer les avantages que pourrait lui apporter le passage à une attitude plus constructive.

3. Comment concevoir et mettre en œuvre le partenariat ?

Une fois posés l'intérêt du partenariat et quelques définitions utiles, comment faire ? Ce chapitre insiste sur l'importance du positionnement stratégique du maître d'ouvrage défini à partir de l'analyse stratégique et de l'analyse du système d'acteurs. Ces éléments ne sont pas développés ici mais on pourra trouver quelques éléments de méthodes sur l'analyse des systèmes d'acteurs au chapitre 8 ou se référer à la bibliographie. Les chefs de projet doivent prendre conscience que l'analyse du système d'acteurs, comme la courbe de dépense des crédits ou le planning sont des éléments indispensables en gestion de projet et nécessitent une attention permanente. Enfin, quelques repères sont fournis sur l'organisation partenariale à mettre en œuvre pour la conduite du projet.

3.1 Le positionnement stratégique de la DDE

A partir de son analyse du jeu des acteurs⁸, la DDE détermine le positionnement stratégique à adopter vis à vis de ses partenaires :

- Leader d'une structure de projet, en tant que maître d'ouvrage de l'aménagement principal,
- Partenaire parmi d'autres au sein d'une structure large de projet urbain,
- Initiateur d'une structure dans laquelle elle a vocation à n'être qu'un des partenaires,
- Service ressource détenteur d'un savoir-faire de conduite de projet,
- Service techniquement compétent en matière de projet routier,
- Service reconnu pour ses compétences en aménagement urbain,
- ...

Ce positionnement est établi en concertation avec les autres services de l'Etat sous l'autorité du Préfet. Différents services de la DDE ou de l'Etat peuvent avoir des objectifs différents, toutefois il est indispensable que leurs positionnements soient coordonnés afin d'avoir une stratégie lisible et cohérente de l'Etat et de la DDE.

Cependant, plus que le résultat de la démarche qui n'est pas toujours facilement exploitable, c'est le processus qui conduit au résultat (l'analyse du système d'acteurs et le positionnement stratégique) et son appropriation par le chef de projet qui sont importants. En effet, le système d'acteurs est en évolution permanente et nécessite des ajustements de l'analyse en continu.

3.2 Une difficulté : un système en perpétuelle modification

Le projet déroule les étapes de sa réalisation, le temps passe, le contexte du projet change, des personnes partent ou arrivent au sein des organisations partenariales ou dans les structures de projet ; autant de raisons pour que le système d'acteurs évolue et que l'analyse menée à un moment donnée devienne périmée. Cette difficulté oblige à analyser fréquemment le système d'acteurs.

⁸ On pourra se reporter à quelques éléments de méthodes proposés en fin de document au chapitre 8

3.2.1 Les partenaires évoluent en fonction de la position dans la chaîne d'action du projet

Le comportement d'un acteur ne peut être dissocié de l'étape de la phase d'avancement du projet. L'acteur réagit aux opportunités qui se présentent et s'investit à chacune des phases du projet en fonction de ses intérêts du moment, de ses compétences en visant la meilleure efficacité de ses actions.

Certains acteurs s'investissent et sont présents dans certaines phases critiques par rapport à la défense de leurs intérêts puis peuvent se mettre en retrait s'ils ont obtenu gain de cause.

Un élu pourra être extrêmement actif dans les phases de définition du tracé du projet, puis se mettre en retrait si le tracé ne concerne plus sa commune.

Tel acteur allié dans une phase du projet peut devenir un opposant dans une phase ultérieure lorsque des objectifs ou des caractéristiques plus précis(es) sont formalisé(e)s.

La CCI a pu être favorable au projet lors des phases de définition du tracé en raison de l'objectif de desserte de zones d'activités actuelles et futures par la nouvelle voie, puis être en opposition avec le parti d'aménagement souhaité par la collectivité qui conduit à une exploitation par feux de la voie alors que la CCI aurait souhaité une voie rapide et un échangeur dénivelé pour l'accès aux zones d'activité.

3.2.2 Les représentants des entités partenaires changent dans le temps

Compte tenu de la durée d'élaboration et de réalisation des projets routiers (entre 10 et 15 ans) le contexte du projet peut évoluer et de nouvelles problématiques portées par des acteurs nouveaux peuvent surgir.

Les équipes municipales, les assemblées départementales ou régionales en place peuvent changer à l'occasion d'élections et les objectifs de la nouvelle équipe peuvent être différents de ceux de la précédente. Cela peut conduire à des évolutions du projet ou à des oppositions au projet ne pouvant être dépassées et qui le remettent en cause.

Couverture de l'autoroute A6 b au Kremlin Bicêtre

En réaction au projet de réfection à l'identique de la couverture acoustique de l'autoroute, les communes concernées avaient fait étudier de nouvelles propositions. Le regroupement de ces communes au sein d'une intercommunalité conduit aujourd'hui à revoir les partenariats déjà tissés et à relancer des études permettant la définition d'objectifs clairs pour l'intercommunalité.

Par ailleurs, indépendamment de l'apparition d'acteurs nouveaux, l'analyse du système d'acteurs dépend aussi de ceux avec qui elle est conduite. C'est la question du point de vue. Le choix des personnes avec qui est conduit cet exercice n'est pas neutre sur son résultat.

3.2.3 Des rotations de personnel dans les structures de projet

Que ce soit au sein des collectivités ou des DDE, les personnes en charge de la conduite des projets peuvent changer lors de leur conception ou de leur réalisation. La formalisation de l'analyse du système d'acteurs à un moment donné permet de faciliter la reprise d'une relation partenariale lors d'un tel changement.

Néanmoins, il ne faut pas négliger la part d'affectif qu'il peut y avoir dans les relations avec les acteurs du projet. La personnalité de celui qui est en charge du projet et de la relation partenariale importe au moins autant que la méthode, la tactique qu'il déploie dans cette relation. Pour être partenaire il faut aussi apprendre à se connaître.

Couverture de l'autoroute A6 b au Kremlin Bicêtre

Les départs prochains du chef de service et du chef de projet posent les questions du transfert de connaissance sur le système d'acteurs, de la pérennité du partenariat et de l'importance du relationnel dans la relation partenariale.

L'analyse du système d'acteurs ne peut être établie de façon définitive. L'avancement du projet, l'évolution du contexte du projet ou même des événements parfois indépendants du projet et de son contexte peuvent modifier sensiblement le système d'acteurs. Le chef de projet doit être attentif à tous ces changements et revoir son analyse en conséquence.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le partenariat ne repose pas seulement sur l'analyse, la tactique et l'organisation, mais constitue aussi une relation humaine entre personnes qui nécessite certaines qualités de dialogue, de négociation, de compréhension.

3.3 Quelle organisation partenariale pour la conduite du projet ?

Les organisations partenariales peuvent prendre des formes variées suivant leur finalité. Il peut s'agir de structures légères et relativement informelles qui ont alors un rôle essentiellement de concertation entre les acteurs. Il peut au contraire s'agir de structures formalisées voire d'entités pouvant agir juridiquement en lieu et place des acteurs d'origine pour l'accomplissement de certains actes opérationnels. Le type d'organisation n'est pas un but en soi, il doit répondre le plus pragmatiquement possible aux besoins des partenaires et assurer la bonne articulation entre projet routier et projet urbain. La structure partenariale pourra évoluer au cours du déroulement du projet si de nouveaux besoins se font sentir ou si de nouveaux partenaires sont associés. Il faut toutefois rester très prudent et s'assurer d'un niveau de cohésion très fort avant d'engager les acteurs dans des formes contraignantes de partenariat.

Il est important de bien distinguer les deux fonctions distinctes des instances partenariales : l'organisation des acteurs pour l'élaboration concertée du projet d'une part, et la coordination opérationnelle entre les partenaires pour la réalisation de ce projet d'autre part. La première va rassembler un nombre d'acteurs qui pourra être important, la seconde est réduite aux seuls décideurs impliqués dans le projet : maîtres d'ouvrages, financeurs, autorités réglementairement compétentes.

3.3.1 L'organisation des structures de partenariat pour une élaboration concertée du projet

La mise en place d'une double structure de comité de pilotage et de comité technique est la solution la plus couramment adoptée pour répondre aux besoins de formalisation de l'organisation des acteurs pour l'élaboration des objectifs du projet et la mise en oeuvre d'un processus continu de dialogue.

Ces comités constituent les instances formalisées associant dès la phase d'études amont les acteurs « politiques » au sein du comité de pilotage et les techniciens (comité technique).

Le **comité de pilotage** regroupe les acteurs ayant compétence ou mandat pour engager leur collectivité, ou les intérêts socio-économiques qu'ils représentent. Ce comité constitue une instance de débat et d'orientation importante des choix d'un projet routier, même si la décision appartient en final aux maîtres d'ouvrage concernés. Il valide notamment les différentes étapes d'étude et les propositions du comité technique.

Pour un projet routier à maîtrise d'ouvrage de l'Etat, le comité de pilotage est constitué sur la proposition du directeur départemental de l'équipement, maître d'ouvrage délégué, sous l'autorité du préfet qui préside ce comité (ou en désigne le président). Sa constitution obéit à une double logique :

- logique fonctionnelle : il doit bien évidemment comprendre l'ensemble des acteurs concernés par le projet routier lui-même ;
- logique territoriale : doivent y participer également les acteurs du territoire concerné par le projet global d'aménagement urbain.

Ces deux approches interfèrent largement, un même acteur étant souvent concerné aux deux titres.

La composition du comité de pilotage doit être déterminée suivant des critères, aussi incontestables que possible, de légitimité de représentation vis à vis du projet, de ses enjeux, de ses effets et de son financement notamment. Ces critères de légitimité qui doivent permettre d'avoir une représentation des différentes composantes locales concernées par le projet sont notamment :

- la légitimité institutionnelle :
l'Etat, en tant que maître d'ouvrage, les collectivités locales (communes et leurs groupements) territorialement ou fonctionnellement concernées par le projet ou qui le cofinancent (département, région, communauté de communes ou d'agglomération) ;
- la légitimité de représentation socio-économique : Chambres consulaires ;
- la légitimité technique : experts...

La participation des associations locales représentatives dans le comité de pilotage doit être examinée avec attention. Ces associations ont-elles une réelle légitimité de représentation des populations concernées, sachant que les élus sont les représentants démocratiquement choisis ? Le choix de la participation des associations n'est pas sans effet sur les positions adoptées par certains acteurs notamment les élus, qui ne peuvent dissocier leurs actions ou leurs engagements sur un projet important de leur action politique globale. Il conviendra d'examiner selon le contexte, l'importance et la représentativité des associations, la meilleure approche à adopter : relations bilatérales, participation au comité technique ou au comité de pilotage. Ce mode de relations pourra par ailleurs évoluer dans le temps selon le contexte.

Au regard du rôle d'orientation important du comité de pilotage et même si celui-ci n'a pas, en tant qu'instance, de pouvoir décisionnel, il convient de veiller par sa composition à lui assurer une réelle efficacité. Les membres siégeant au comité devront donc avoir qualité ou mandat pour engager au besoin les instances qu'ils représentent sur les conclusions adoptées.

Le comité technique est une instance regroupant les techniciens des autorités présentes au comité de pilotage et le cas échéant, d'autres acteurs pouvant avoir une force de proposition ou d'orientation technique : associations (protection de l'environnement, riverains). Le comité technique propose au comité de pilotage les choix techniques possibles et les éclaire (conséquences techniques, fonctionnelles, environnementales, financières). Il prépare les travaux et organise la mise en œuvre des orientations arrêtées en comité de pilotage.

Pour un projet routier à maîtrise d'ouvrage de l'Etat, le comité technique est généralement présidé par le chef de projet de la DDE. Sa composition, à adapter selon le projet, peut évoluer au cours des différentes phases de conception et de réalisation et repose sur des critères de savoirs et savoir-faire. En particulier, y participent le ou les maître(s) d'œuvre (dès qu'ils sont désignés), les services techniques des collectivités locales concernées, les experts et les personnes ressources suivant les difficultés spécifiques du projet. Les gestionnaires du réseau, les concessionnaires, les autorités organisatrices des transports urbains peuvent notamment en faire partie de manière permanente ou être invités lorsque l'état d'avancement des études ou le thème abordé le justifie.

Les deux comités doivent fonctionner tout au long de la vie du projet, dont ils vont suivre toutes les évolutions jusqu'à sa mise en service.

L'organisation retenue peut être très simple et limitée aux acteurs institutionnels. Elle devra alors veiller à établir une stratégie de communication avec les autres acteurs locaux (associations, milieux socio-économiques).

Exemple de la requalification de la RN23 à Angers :

Composition du comité de pilotage (institutionnels) : Président :

DDE,
Agence d'urbanisme,
Ville d'Angers,
Communauté d'agglomération du grand Angers.

Composition du comité technique (techniciens) : Président :

DDE,
Agence d'urbanisme,
Ville d'Angers,
Communauté d'agglomération du grand Angers,
Services techniques du département,
Architecte conseil

Par ailleurs la DDE a constitué un comité de suivi en interne afin de coordonner les actions entre les différents services.

Pour des opérations complexes, plusieurs outils complémentaires seront parfois nécessaires pour assurer le bon déroulement des projets :

Exemple des pôles d'échanges de transports collectifs⁹ dans le PDU d'Ile-de-France

L'organisation est la suivante :

- la collectivité représentant (à préciser) le pilote local est associée au STIF animateur régional,
- un comité de pôle (élus, financeurs, techniciens, associations),
- un comité technique (techniciens et gestionnaires),
- les études sont confiées à un bureau d'études : diagnostic, expertise, estimation des coûts, formalisation du projet et de son montage,
- un contrat de pôle (formalisation du découpage des périmètres de maîtrise d'ouvrage, de son montage financier et opérationnel, ainsi que des conditions de gestion et d'entretien ultérieures du pôle).

Cette organisation a mis en évidence des points critiques au niveau de la prise de décision. Ainsi le fait que le pilote soit "indépendant" de la maîtrise d'ouvrage pose un problème de légitimité. Une autre difficulté est d'avoir une visibilité financière globale pour pouvoir arbitrer les différentes options d'aménagement, ce qui conduit le comité à solliciter des études complémentaires de la part de la maîtrise d'ouvrage.

Au niveau de la gestion de projet, l'absence d'un coordinateur des maîtrises d'ouvrage en phase travaux est jugée problématique.

⁹ D'après une présentation du STIF (syndicat des Transports d'Ile de France)

3.3.2 Mise en place d'une structure opérationnelle de maîtrise d'ouvrage

L'émergence, lors de la phase de conception, d'un projet global pouvant relever de différentes maîtrises d'ouvrage au regard de la nature des aménagements ou de la domanialité des espaces concernés, conduit à préciser les modalités d'approbation du projet global et de sa gestion technique et financière dans le temps avec un souci de coordination.

Le comité de pilotage est une structure informelle qui n'a pas de pouvoir et de compétence juridiquement reconnus. Ses orientations doivent être transcrites sur le plan opérationnel par les autorités compétentes pour les prendre (décision ministérielle, délibérations de conseils municipaux, d'assemblées départementales ou régionales). Quand un projet nécessite une coordination étroite entre plusieurs maîtres d'ouvrages (réalisant chacun des éléments participant au projet global), il peut être utile de mettre en place une structure opérationnelle de maîtrise d'ouvrage. Cette structure pourra être formalisée à travers une convention signée entre les différents maîtres d'ouvrages et les cofinanceurs (à l'exemple des projets de transports collectifs ou de pôles d'échanges en Ile-de-France), ou plus rarement, de manière plus lourde en créant un nouveau maître d'ouvrage : Groupement d'Intérêt Public, Société d'Economie Mixte...

Exemple de l'aménagement du boulevard sud à St Denis de la Réunion

Pour l'aménagement du boulevard sud à St Denis de la Réunion, la Ville, la DDE, et la Région se sont regroupés au sein d'une structure originale : le NOABS (Noyau Opérationnel d'Aménagement du Boulevard Sud). Une convention a défini l'existence et le rôle du NOABS. Cette coordination structurée des maîtrises d'ouvrage a permis de résoudre toutes sortes de problèmes techniques, financiers, a assuré le travail de préparation des arbitrages, de vérification et de contrôle, tout ceci dans une dynamique de partenariat.

Exemple de la Cité Internationale à Lyon

Face à la multitude d'acteurs concernés par ce projet, et aux problèmes de décisions auxquels les collectivités allaient devoir faire face, ces dernières ont choisi de se réunir au sein d'une SEM : la SEM de la Cité Internationale de Lyon. Son rôle est triple :

- piloter le projet : elle participe à la définition du projet, réfléchit à la programmation, fait travailler les différents acteurs professionnels entre eux, organise les prises de décisions, suit la réalisation du programme ;
- coordonner les actions des collectivités ainsi que celles de leurs partenaires : elle organise le dialogue et sauvegarde les intérêts des collectivités locales (Communauté Urbaine et Ville de Lyon) tout au long du processus de réalisation ;
- assurer la continuité du projet et en même temps son adaptabilité par rapport aux évolutions du contexte et des besoins durant toutes les phases de réalisation sur une durée de 25 ans.

La SEM instruit la décision par le biais d'un comité de pilotage rassemblant des élus (Président et vice-Président de la SEM), les techniciens concernés ainsi que les concepteurs du projet. Les points importants émanant du comité de pilotage et nécessitant une prise de position sont alors transmis à la ville de Lyon (via le Conseil municipal) ou à la Communauté Urbaine (via le Conseil Communautaire). Le pouvoir de décision revient donc systématiquement au Maire de Lyon, qui est également Président de la Communauté Urbaine de Lyon.

3.3.3 Le groupement de commandes

Le groupement de commandes a été introduit par l'article 8 du code des marchés publics. Il permet à plusieurs maîtres d'ouvrages publics ayant des besoins de même nature de faire appel au même prestataire. Un des membres est désigné comme coordonnateur, il est chargé de l'organisation d'appel à la concurrence et des marchés. Selon les modalités de la convention, le coordonnateur au nom du groupement, ou chaque membre, signe ensuite avec le cocontractant retenu un marché à hauteur de ses besoins propres.

Un groupement peut, par exemple, être constitué entre la DDE et la collectivité afin d'avoir recours à un même bureau d'études d'urbanisme.

Exemple de l'aménagement de la RN202 en traversée d'Entrevaux

En novembre 2002 une convention de constitution d'un groupement de commandes portant à la fois sur les études et sur les travaux d'aménagement de la RN 202 et de ses abords, a été établie avec la commune d'Entrevaux. Cette convention définit la répartition des engagements financiers des deux maîtres d'ouvrage.

Selon la répartition des périmètres de maîtrise d'ouvrage adoptée, l'Etat a en charge les aménagements dans l'emprise de la RN 202 et ses abords immédiats, conformément aux dispositions de la circulaire du 29 mai 1990.

La commune assure la maîtrise d'ouvrage des aménagements urbains à l'extérieur de l'emprise ainsi que les travaux d'aménagement de la RN 202 à sa charge selon la circulaire.

La DDE assure la coordination du groupement et procède à l'organisation des procédures de sélection des prestataires avec une commission d'appel d'offres composée de représentants de l'Etat et de la commune.

3.3.4 Le partenariat au sein d'une structure préexistante

Il peut arriver qu'il existe des structures partenariales liant déjà les acteurs concernés par le projet routier. Ces structures peuvent, sous réserve que cela reste cohérent avec leurs fonctions et leurs missions d'origine, servir de cadre au partenariat pour le projet routier.

Exemple du GIP qui pilote le GPV à Aulnay-sous-Bois

Le projet de requalification de la RN2 dans la traversée d'Aulnay a été déclenché par le GPV (Grand Projet de Ville), c'est à dire par l'Etat Ministère de la Ville qui a été l'initiateur d'une dynamique impliquant un travail partenarial. C'est ainsi que la DDE a pris part à une structure partenariale préexistante au projet routier : le GIP (personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière).

Le GIP a été créé en 1995 (regroupant à l'origine l'Etat, la commune d'Aulnay, les bailleurs sociaux et la Caisse des Dépôts et Consignations). Il a été l'outil principal de la réussite de la conduite d'un projet global en fournissant aux partenaires locaux, par ses moyens propres et son budget d'études, une ingénierie de mise en œuvre et d'expertise, une assistance technique en continu et une plate-forme d'échanges et de coordination. Il s'est avéré par ailleurs une instance de validation des orientations, a permis le développement de nombreuses synergies. Il a aussi contribué à clarifier la responsabilité des différents acteurs sur le territoire, leurs domaines d'intervention selon la nature des actions et la répartition envisagée des maîtres d'ouvrages.

Il faut souligner par ailleurs que le fait d'associer à une même démarche de pilotage, dans le cadre de cette structure, les maîtres d'ouvrage et les co-financiers a permis à ces derniers d'être impliqués dès le départ dans les projets, d'être plus actifs que dans le cas d'une négociation à caractère uniquement financier et de s'assurer d'un certain réalisme financier des propositions.

3.3.5 La formalisation du partenariat

La formalisation du partenariat oblige les partenaires à se mettre d'accord sur un certain nombre de points avant la signature proprement dite du document les engageant. C'est ce processus avant signature qui est intéressant, la forme du document final n'étant pas un objectif en soi et étant fonction des besoins selon les projets.

Le type de formalisation n'est pas unique, ce peut être :

- un protocole entre l'État et la Communauté d'agglomération (cas de Rodez-cf. p64),
- des délibérations de la ville et de la communauté (Angers-cf.p81),
- une convention (St Denis de la Réunion-cf. p83)
- une simple lettre de l'autorité compétente mentionnant que cette dernière est d'accord pour travailler avec la DDE dans un comité, en précisant les modalités.

4. Conclusion

La conception intégrée des opérations routières en milieu urbain vise un changement de pratiques des services en charge des projets routiers de l'Etat : il s'agit d'évoluer d'un positionnement de « promoteur » d'un projet qu'il convenait de faire accepter par les autres acteurs (en concédant au besoin des modifications et des mesures compensatoires pour en réduire les impacts négatifs), vers un positionnement d'acteur en charge de répondre à une évolution des besoins de déplacements, par un projet routier comme équipement d'un territoire urbain. Dans le cadre de cette approche, le projet doit être élaboré en partenariat avec d'autres acteurs, non plus comme objet isolé, mais comme élément participant au devenir d'un territoire, au sein d'un projet global d'aménagement.

Cette évolution rend nécessaire un renouvellement et un approfondissement des méthodes et savoir-faire, et en tout premier lieu celles qu'implique un travail concerté avec les acteurs du territoire, et notamment les collectivités locales et leurs groupements, en charge de la planification territoriale et urbaine.

4.1 Organiser le partenariat : une obligation pour le maître d'ouvrage du projet routier

La conduite d'une opération d'infrastructure en milieu urbain rend indispensable un travail en partenariat avec les acteurs locaux, et en tout premier lieu avec les collectivités locales, en charge de la planification territoriale et urbaine.

Ce travail partenarial a pour premier objet de définir les objectifs du projet, en le situant dans les enjeux plus globaux d'aménagement urbain. Il est aussi le moyen de construire la dynamique nécessaire à la mobilisation de l'ensemble des acteurs pour le bon aboutissement du projet.

Les instances partenariales sont le cadre dans lequel sont examinées les objectifs et la conception du projet global d'aménagement, ses conséquences financières, et, le cas échéant, les points de désaccord ou de débat entre les acteurs.

Elles sont enfin le lieu de l'élaboration de la stratégie de communication autour du projet et de concertation avec le public.

Il appartient donc au responsable du projet routier (la DDE, maître d'ouvrage délégué, pour les projets de l'Etat) de prendre les initiatives nécessaires pour initier les conditions d'organisation du partenariat (composition, rôle, objectifs poursuivis à travers sa mise en place). L'organisation proposée fera l'objet d'un document qui sera présenté au préfet, représentant de l'Etat, pour qu'il invite officiellement les différents acteurs à y prendre part.

4.2 Analyser le système des acteurs : un préalable indispensable pour définir une stratégie

Les systèmes d'acteurs qui s'organisent autour des projets routiers sont complexes. Leur compréhension est nécessaire pour choisir la stratégie à conduire pour organiser un partenariat efficace.

Il sera donc indispensable de s'interroger sur l'enjeu que peut représenter le projet pour les différents acteurs, tant par son contenu que par les incidences qu'il peut avoir pour chacun d'eux (image, relations avec leurs interlocuteurs, incidences politiques,...), pour identifier les objectifs qu'ils vont chercher à

atteindre. Cette analyse doit se donner pour finalité de construire les conditions de relations saines entre les acteurs, sans angélisme (le projet qui permettrait de satisfaire les objectifs de tous les acteurs n'existe pratiquement jamais), mais sans machiavélisme (le but n'est pas de trouver le moyen de « faire passer » le projet d'un acteur contre l'avis des autres).

Le maître d'ouvrage du projet routier doit enfin s'interroger sur son propre positionnement. Il lui faut donc expliciter ses objectifs en les hiérarchisant, et en identifiant pour chacun d'eux les marges de manœuvre qu'il est prêt à offrir à la négociation. Cette analyse lui permettra de déterminer les moyens à mobiliser et l'organisation interne la plus pertinente pour la conduite du projet.

Le processus d'analyse, par l'attitude d'écoute qu'il suppose et la vigilance à l'évolution du système d'acteur qu'il induit, est tout aussi important que les résultats immédiats que l'on peut en tirer. En effet, le système d'acteurs n'est pas figé, mais évolue au long du processus d'élaboration du projet : il faut donc revisiter, après chaque phase ou événement important, les hypothèses émises sur le positionnement des différents acteurs, et en tirer les conséquences en terme de stratégie de partenariat.

4.3 Rechercher l'organisation partenariale la mieux adaptée au contexte : un gage de réussite

Les dispositifs possibles pour l'organisation du partenariat sont nombreux, en fonction notamment du contexte, du niveau de réflexion et d'engagement des partenaires. Ils offrent des possibilités, mais aussi des niveaux de contrainte très différents.

Les structures informelles, sans portée juridique, laissent à chacun des acteurs sa totale indépendance, alors que la constitution d'une entité dotée d'une personnalité morale permettra, par exemple, d'unifier la passation de commandes, mais liera de façon forte et pérenne les différents partenaires.

La solution à retenir tiendra compte des besoins, mais aussi du contexte (structures ou habitudes préexistantes) et peut-être davantage encore du degré de cohésion des acteurs entre eux, de la nature du projet et de ses aménagements constitutifs pouvant relever de différentes maîtrises d'ouvrage. Constituer une structure intégrée pérenne ne doit en aucun cas devenir un objectif en soi, mais bien rester le moyen de répondre à un besoin partagé. On privilégiera donc, a priori, le dispositif le plus souple permettant de répondre aux objectifs que se seront fixés les partenaires.

Enfin, tout comme le système des acteurs, l'organisation du partenariat est évolutive : de nouveaux besoins (voire de nouveaux partenaires) peuvent apparaître au cours de l'élaboration du projet. Il conviendra donc, dans le même esprit d'économie de moyens que mentionné ci-avant, d'adapter ou de compléter le dispositif mis en place pour tenir compte de cette évolution.

5. Bibliographie succincte

Bernoux Philippe, Bion Jean-Yves, Cohen Jean Claude, « L'analyse des systèmes d'acteurs – Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs cahier n°1 », CERTU, Rapport d'études, avril 2001, 102 p.

Graziani Philippe, Magalon Nicolas, Charlot Sylvain, « Démarches de projets d'aménagements urbains, Mise en œuvre de la politique d'aménagement d'espace public du Grand Lyon, Organisation et méthode de travail du projet de la Cité Internationale », CERTU, Rapport d'études, novembre 2000, 47 p.

CERTU, « Partenariats et scénarios de développement urbain – DVA – Projet d'agglomération et schémas de voirie », CERTU, novembre 1997, 158 p.

6. Annexes

6.1 Liste des membres du comité de pilotage

NOM	SERVICE
Marcel BELLIOU	F.N.A.U. - Délégué général
Georges CREPEY	C.G.P.C., 5ème section
Christian DEVILLERS	Architecte
Jean-Paul DUMONTIER	C.E.R.T.U. - Directeur adjoint
Jean FREBAULT	C.G.P.C., 5ème section - Président
Patrice PARISÉ	Direction des routes - Directeur
Thierry LOUIS	Direction des routes – adjoint au directeur des routes
Alain MARGUERIT	Paysagiste
Ariella MASBOUNGI	D.G.U.H.C. - chargée de mission
Christian CURÉ	D.G.U.H.C - U.C./P.S. - Chargé de la s/direction de la planification stratégique
Anne Emmanuelle OUVRARD	D.D.E. 94 - Responsable de l'arrondissement Etudes et Grands Travaux
Philippe PANERAI	Architecte
Hubert PEIGNÉ	C.G.P.C., 3ème section - collège routes
Philippe PHELEP	D.R.E. de FRANCHE-COMTE - Directeur régional
Jean-Paul PHILIPPON	Corps des architectes conseils du M.E.T.L.
Christian PITIÉ	D.D.E. du Maine et Loire - Directeur
Dominique PRAT	C.E.R.T.U. – Responsable du département Sécurité, Voirie, Espace public

6.2 Liste des membres du comité technique

SERVICE	NOMS
Direction des Routes	D. Bouny, F. Drouy-Volte
CERTU	B. Eneau, P. Balmeffrezol, P. Gauvry, F. Lasfargues
DGUHC	F. Fournier
CGPC	G. Crepey, F. Lévy
Architecte	C. Devillers
CETE de Lyon	D. Bertrand, F. Bordère, S. Charlot, C. Creissels, D. Deléaz, A. Grandguillot, P. Gravier, B. Rauch
CETE DREIF	E. Gaillat, P. Leblanc, B. Roux, L. Walther
CETE de l'Est	P. Bertossi, J. Creismeas, JF. De Talance, F. Tortel
LREP	V. Bardin, ; FA. Grenet, P. Rik
CETE Méditerranée	F. Bouet, JP. Bouquier, C. Lefeuvre, L. Martens
CETE Nord-Picardie	R. Bacqueville, D. Baudry, P. Carrot, A. Cuvillier, P. Quoy, E. Soufflet
CETE de l'Ouest	JJ. Duhayon, A. Laville-Fournier, M. L'Houtellier, R. Leclerc, A. Meuriot
CETE du Sud-Ouest	C. Huet, K. Nicolleau, B. Pouget

6.3 Une approche en 5 étapes pour déterminer les partenariats à mobiliser

Cette approche a été mise en oeuvre avec 6 DDE lors d'un séminaire organisé par le CETE de LYON, les 7 et 8 novembre 2002. Elle s'inspire d'éléments de méthode contenus dans un document¹⁰ établi par le Certu. L'exemple donné en fin d'exposé illustre l'utilisation qu'il est possible de faire de cette approche sur l'exemple d'une traversée d'agglomération par une route nationale dans la traversée de deux communes. La grille vierge, issue de cet exemple, peut servir de cadre pour la mise en oeuvre de la démarche.

6.3.1 1^{ère} étape : Où se situe-t-on dans la chaîne d'action du projet ?

La première façon de se positionner (et cela rejoint l'analyse stratégique), c'est de bien saisir l'action en cours dans son contexte. La longue histoire d'un projet, le renouvellement fréquent des personnels dans les services, nécessitent parfois d'interroger à nouveau les fondements de l'action en cours, et de comprendre, faire partager (ou ré-orienter) sa pertinence.

La problématique du projet

L'élaboration d'un projet de route ou de territoire est une démarche complexe et longue, prenant plusieurs années. C'est pourquoi les motivations initiales, objectifs de départ, deviennent parfois obscures, ou évoluent au fil du projet. Il importe de remonter aux origines du projet pour définir sa problématique. Il s'agit de poser le problème sous une forme qui intéresse les différents acteurs spontanément présents. La problématique du projet ressort de la réponse aux questions suivantes :

- Quels sont les faits déclencheurs du projet ?
- Quels sont les problèmes ressentis et comment est posé le problème ?
- Comment et par qui s'est faite la mise à l'agenda politique ?

La chaîne d'action : étapes passées et étape à venir

« Les acteurs disposent d'une rationalité limitée, c'est à dire que leurs objectifs ne sont ni clairs, ni univoques, ni explicites. Au lieu que le comportement des acteurs soit rationnel par rapport à des objectifs, il est rationnel par rapport à des opportunités, au contexte qui les définit et d'autre part par rapport au comportement des autres acteurs. »¹¹

C'est pourquoi l'examen du système d'acteurs ne peut être dissocié de l'action passée ou à venir. Au cours de l'élaboration du projet global, vont se succéder de nombreuses actions. Il est nécessaire de bien clarifier l'étape en cours : quelle était l'étape précédente ? Dans quelle action se situe-t-on aujourd'hui, et à quel résultat doit conduire cette action ? Quelle sera l'étape suivante ?

L'analyse de l'étape qui vient de se terminer doit permettre d'élaborer l'action à venir. Il importe de bien rappeler ce qui a déjà été décidé et les éléments qui restent à définir, ou bien, sur lesquels demeurent des marges de manœuvre.

Une fois la chaîne d'action précisée, il s'agit de déterminer et mieux connaître les acteurs de l'action passée et à venir.

¹⁰ « L'analyse des systèmes d'acteurs – Diagnostics de territoires et systèmes d'acteurs cahier n°1 » CERTU - Rapport d'études - avril 2001

¹¹ idem

6.3.2 2^{ème} étape : Quelle est la base stratégique des acteurs ?

La deuxième étape consiste à mettre à plat la connaissance que l'on a de chaque acteur pour identifier les acteurs principaux et ce qui les anime.

La liste des acteurs

Définir la liste des acteurs concernés peut paraître simple. Mais au-delà de ce travail d'identification, il s'agit surtout de repérer les acteurs qui sont théoriquement concernés par l'action, ceux qui sont effectivement mobilisés, ceux qui sont passifs, ceux qui ont été oubliés ou qui malgré une « légitimité » à agir ne l'ont pas fait.

C'est en travaillant sur cette liste que commence l'analyse du système d'acteurs et vont apparaître peu à peu les risques de blocage, les chances sur lesquelles ont reposé les réussites ou les échecs passés et les actions à mener en matière de partenariat.

Les acteurs principaux : futurs partenaires ?

Pour faciliter l'analyse, il convient ensuite de se concentrer sur les acteurs « principaux », ceux dont la bonne mobilisation conditionne la réussite de l'action, c'est-à-dire ceux qui ont la capacité à faire échouer l'action ; en d'autres termes ceux qui doivent devenir des partenaires dans l'action.

A ce stade, la sélection des acteurs principaux permet de faciliter la compréhension du système d'acteurs par sa schématisation. Cependant, elle ne doit pas être trop simplificatrice sous peine d'enlever toute pertinence à l'exercice.

La base stratégique des acteurs principaux

Pour chaque acteur principal, au vu de l'action qui vient de se dérouler, il s'agit d'identifier ce qui l'a poussé à agir (ou pas) et dans quelles conditions :

- Quel est le mobile de son action ?
- Quels sont les objectifs qu'il poursuit ?
- Quelles sont les contributions/rétributions fournies/reçues ?
- Quelle est la légitimité de l'acteur à agir ?
- Quelles zones d'incertitude maîtrise-t-il ?
- Quelles sont ses forces et ses faiblesses ?
- Quels sont ses moyens, son organisation notamment ?

La réponse à ces questions ne s'invente pas. Elle résulte d'une connaissance des acteurs acquise au cours d'entretiens, de réunions, ou par la lecture d'écrits ou la retranscription de prise de position (articles de presse par exemple). Toutefois, il y a souvent une différence entre la stratégie déclarée de l'acteur et sa stratégie réelle, la stratégie exprimée correspondant quelquefois à une position de négociation. Il est donc particulièrement important d'examiner précisément les motivations et déterminants de l'action et du positionnement de chaque acteur principal.

6.3.3 3^{ème} étape : Quelles ont été les relations déterminantes ?

Après avoir situé l'action en cours et précisé la connaissance de chaque acteur, il s'agit d'analyser et représenter les relations entre les acteurs.

Le dessin pour se poser les questions essentielles

Le dessin du système d'acteurs est très utile car il permet de se poser les questions essentielles :

- Comment se positionnent les acteurs principaux ? Sont-ils proches ou éloignés ?
- Comment qualifier les relations entre acteurs (influence, dépendance, convergence ou divergence par rapport à des objectifs, complémentarité, partage d'un objectif..) ?

Le dessin pour mettre à plat et représenter ce qui est important pour vous

Ce dessin ne doit pas prendre une forme pré-définie ; c'est la liberté de dessiner une forme spécifique qui vous permettra de mettre en évidence ce qui est le plus important dans le système d'acteurs. La perception du système d'acteurs est propre à chaque acteur et à son rôle.

- Quels sont les acteurs qui ont le plus de liens avec d'autres ?
- Y a-t-il un acteur central ?
- Quels groupes d'acteurs sont regroupés autour de la défense d'un même intérêt ? Quelles oppositions entre les acteurs ?

6.3.4 4^{ème} étape : Quelle interprétation faire du système d'acteurs ?

Une fois le schéma du système d'acteurs établi, il s'agit de l'exploiter et de l'interpréter.

L'analyse des alliances entre acteurs est souvent fructueuse

Il s'agit de repérer les alliances actuelles et d'analyser sur quoi elles reposent. S'agit-il d'alliances de circonstance autour d'un des aspects de l'action ou sont-elles antérieures à l'action ?

Quelles sont les alliances possibles ? Celles qui seraient bénéfiques, ou celles, au contraire, qui pourraient constituer des freins.

Sans tomber dans le machiavélisme, il s'agit d'une part de prendre conscience des points communs avec certains acteurs et des apports qu'ils pourraient avoir dans l'action ou d'autre part, de l'effet que pourrait avoir une alliance avec un des acteurs sur le comportement des autres.

Sur un projet à forte composante environnementale, une alliance avec une association de chasseurs peut être un frein à la participation des associations de protection de l'environnement.

Repérer les acteurs utiles ou parasites de l'action

Certains acteurs ont la légitimité ou la capacité à intervenir à plusieurs échelles ou sur plusieurs thèmes : ils peuvent ainsi fédérer les points de vue et faire avancer l'action. On parle d'acteurs utiles ou d'acteurs « outils ».

Certains acteurs sont en relation avec la plupart des acteurs de l'action, on parle alors d'acteurs « pivot ».

Une agence d'urbanisme par exemple détient la légitimité et la capacité de réflexion à plusieurs échelles et sur plusieurs thèmes. Elle se situe de plus dans une position intermédiaire entre les domaines technique et politique, entre l'État et les collectivités.

Il est important d'identifier ces différents acteurs.

L'acteur « parasite » est celui qui tire partie de l'action en cours et de ses relations avec les acteurs de l'action en cours pour servir sa propre action.

Qu'est-ce qui a permis jusqu'à maintenant de faire avancer l'action ?

Il s'agit d'analyser le déroulement de l'action à la lumière du système d'acteurs précédemment schématisé pour essayer de mieux comprendre :

- les freins ressentis dans l'action, ceux qui ont été levés, ceux qui auraient pu être anticipés,

Telle prise de position sur le projet était finalement prévisible compte tenu des convictions et des relations connues de cet acteur avec le milieu associatif et il aurait été possible par des études appropriées de préparer un argumentaire évitant cette prise de position a priori.

En l'absence de discussion ouverte avec les acteurs sur les conditions de financement du projet, certains acteurs sont restés en retrait de peur d'être sollicités pour financer.

- les facteurs de réussite de l'action,
- les leviers mobilisés. Quels objectifs ont pu rallier les acteurs ?

Quelles marges de manœuvres ont été utilisées ?

L'analyse des relations que le maître d'ouvrage a eues avec les acteurs conduit à préciser ce qui a été mis en jeu dans cette relation et à en garder la trace pour la suite de l'action. Qu'est-ce qui a fait l'objet d'échange, de négociation ? Revenir sur ce qui a déjà fait l'objet d'une négociation, c'est remettre en cause la conclusion de la négociation et se décrédibiliser pour de futures discussions.

L'analyse des marges de manœuvres utilisées pour mobiliser des acteurs permet de prendre conscience également des marges de manœuvres restantes et des acteurs qui les détiennent. De plus, la consommation de toutes les marges de manœuvre d'un acteur peut le conduire à durcir sa position et son discours.

6.3.5 5^{ème} étape : Que peut-on en tirer pour l'action ?

A partir du schéma représentant le système d'acteurs, et après l'analyse de celui-ci, peut émerger l'intérêt de faire évoluer le système d'acteurs de son état actuel à un état désiré. Par quelle médiation (étude, réunion, acteur tiers...) cette évolution est-elle réalisable ?

La mise en place des actions concrètes qui conduiront au nouvel état du système d'acteurs doit

- tenir compte les éléments connus issus de l'analyse menée dans les étapes précédentes
- anticiper sur les freins et leviers susceptibles d'être rencontrés,
- identifier les partenariats utiles à mobiliser.

Finalement, l'analyse du système d'acteurs peut permettre d'améliorer l'action de la DDE sur plusieurs plans¹² :

Une négociation plus efficace

L'analyse du système d'acteurs, en permettant de prendre en compte les enjeux et les stratégies de chacun des partenaires, va souligner les points d'accord possibles et ce faisant permettre des compromis féconds ; en pointant les points de désaccord, elle s'efforcera de comprendre les causes profondes de ces désaccords.

L'identification d'un acteur ayant la capacité d'empêcher la réalisation du projet peut conduire le maître d'ouvrage à faire évoluer le programme du projet de façon à ce que cette personne y trouve un intérêt. Cependant, le programme du projet, même après évolution, doit toujours satisfaire aux objectifs du maître d'ouvrage. Dans le cas contraire, cette remise en cause de ses objectifs fondamentaux pourra le conduire à reconsidérer sa participation au projet, et notamment, à en abandonner la maîtrise d'ouvrage.

Un partenariat renforcé autour des projets

La connaissance du système d'acteurs donne les éléments pour construire un système d'action collective fondée sur des logiques d'adhésion qui rendent possible une véritable co-production.

Un rôle plus déterminant aux études

Les études peuvent :

- fournir des référents de connaissances du territoire communs à l'ensemble des partenaires ;
- être supports de médiation entre partenaires en permettant d'opérer des arbitrages tant sur la question du diagnostic que sur celle du projet ou de la politique à mettre en œuvre ;
- transformer le système d'acteurs lui-même. L'étude, par le projet territorial et partenarial qu'elle porte, modifie les rapports entre acteurs.

¹² D'après, « L'analyse des systèmes d'acteurs dans les démarches territoriales », CERTU, 2003, 8p

Le diagnostic notamment devient stratégique et se transforme en un « processus de connaissance géopolitique »¹³ qui éclaire les évolutions territoriales effectuées où à amorcer.

Des positionnements plus stratégiques

Dans une organisation comme la DDE, l'analyse du système d'acteurs développe une meilleure capacité à se positionner vis-à-vis d'autres acteurs dans le cadre d'une démarche commune, par la prise en compte des atouts et des handicaps de l'organisation ainsi que des obstacles et des opportunités de son environnement.

¹³ D. Béhar remarquait, à propos du comportement des DDE, «une pratique éprouvée de l'État local qui depuis des lustres, produit simultanément des analyses locales techniques et des points de vue politiques discrets» et il ajoutait : « L'enjeu d'un véritable positionnement stratégique de l'État sur les territoires consiste maintenant à fondre les deux au sein d'un processus de connaissance géopolitique » (rapport remis au Ministère de l'Équipement en 1999 et intitulé « les DDE et les politiques d'aménagement »)

6.3.6 Exemple d'analyse du système d'acteurs sur le réaménagement d'une RN au sein de deux communes

La problématisation

Le(s) fait(s) déclencheur(s) :

- la saturation d'une des trois entrées d'agglomération ;
- le risque d'une RN totalement engloutie par l'urbanisation.

Le problème posé : alors que le tracé routier est resté le même depuis 150 ans, l'accroissement global des déplacements et le développement de l'urbanisation périurbaine ont bouleversé le rapport entre la route et le territoire. D'une part, la forte augmentation du trafic a rendu problématique la traversée du centre de la commune A et l'entrée dans l'agglomération voisine. D'autre part, la colonisation des rives de la RN par l'urbanisation sur la commune B a modifié le rôle de la route (multiplication des accès) et donne une nouvelle lecture du territoire à l'automobiliste. **Un réaménagement de la RN étant programmé, comment remettre en cohérence de fonctionnement et de lisibilité une route ancienne avec un territoire qui a fortement changé et dont le développement va se poursuivre ?**

La mise à l'agenda politique : la mise à 2x2 voies et la déviation de la commune A sont prévues au DVA (planification d'objectifs) et au contrat Etat-Région (contrat de moyens).

La chaîne d'action depuis le démarrage du projet

- 1997 Définition d'un parti d'aménagement routier de la RN avec variantes de tracés :
MO DDE (routes) - réalisation CETE / DIT (routes) ;
- 1999 Analyse fonctionnelle / analyse de la valeur : pilotage et réalisation DDE (routes) ;
- 2001 **Etude de cadrage au territoire :** MO DDE (aménagement) et communes A et B – réalisation CETE / DVT (aménagement urbain).
- 2002 Elaboration d'un APS global sur l'itinéraire

Les acteurs concernés par le projet

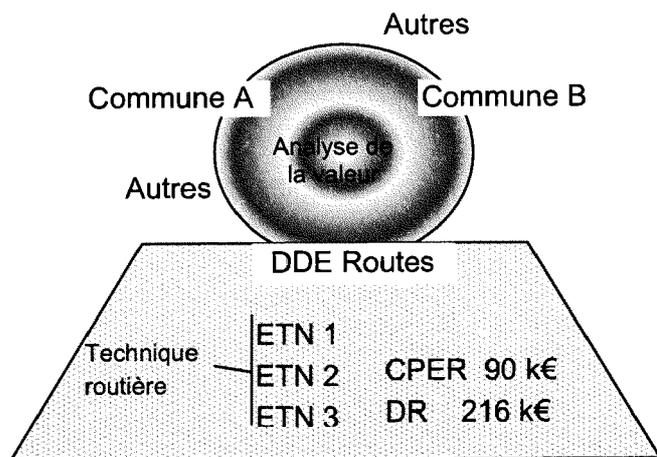
La quasi totalité des acteurs concernés par le projet ont été mobilisés sur l'analyse fonctionnelle / analyse de la valeur de 1999. En gras, figurent les acteurs mobilisés sur l'étude de cadrage au territoire.

DDE (direction / routes / aménagement / gestion de la route / subdivision)	Conseil général
DDAF	FRAPNA
District d'agglomération	Grandes surfaces
Commune A	Gendarmerie
Commune B	Service Départemental d'Incendie et de Secours
Commune C	
Commune D	Fédération Française de Cyclotourisme
Commune E	Autre association cycliste
Commune F	

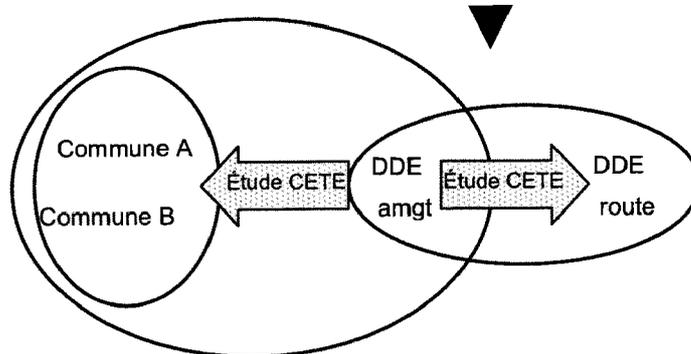
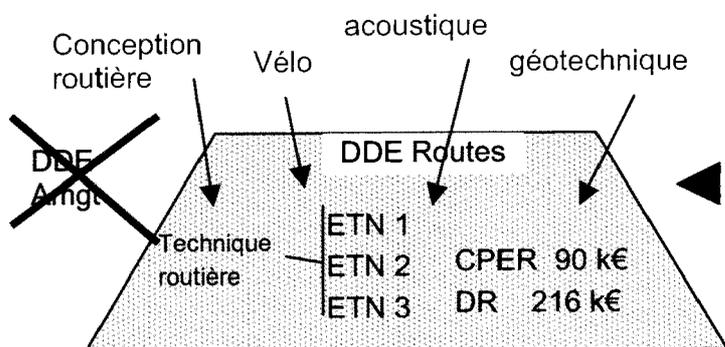
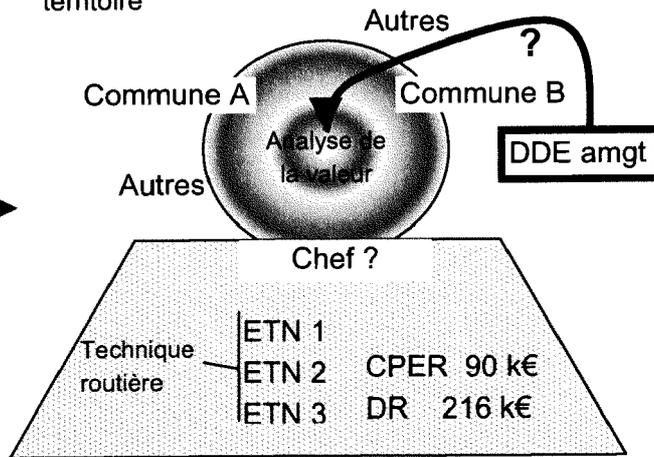
Les oubliés volontaires du moment : les riverains de la RN, le district auquel appartiennent les communes A et B.

Le système d'acteurs schématisé

L'action d'avant : une analyse fonctionnelle concertée avec tous les acteurs et piloté par un service route leader



un acteur « trublion », le service aménagement, qui pose la question du territoire



L'action suivante : l'élaboration de l'APS avec le retour au schéma habituel des apports techniques ponctuels au maître d'œuvre routier et la perte de vision du projet de route et de territoire.

L'action qui vient de se terminer : un cadrage au territoire intimiste (à 3) pour faire bouger le service route et les deux communes ; une parenthèse dans le processus routier habituel ?

Les enseignements à en tirer

- « 2 » DDE qui ne portent pas la même chose et qui ne disposent pas des même moyens pour se faire entendre.
- une capacité d'initiative du service aménagement forte moyennant une **prise de risque** (remise en cause des validations implicites entre communes et service route sur le tracé et les échanges) ;
- **il est plus facile de faire bouger 2 acteurs qu'un seul** (la route de la DDE et l'urbanisation des 2 communes), car on entre dans une logique de redéfinition mutuelle de la route et du territoire, un échange donnant-donnant; chaque acteur à faire bouger est intéressé à faire bouger l'autre.
- **un prétexte pour le service aménagement pour faire une étude d'urbanisme intégrant l'infrastructure en partenariat** : la requalification de la future ex-RN ; mais un partenariat forcément biaisé par l'accord implicite entre le service route et les 2 communes sur le tracé et les échanges routiers !

- **l'importance de l'historique de la concertation et du moment choisi pour concevoir la route et le territoire en même temps** : on vient forcément bousculer des projets en cours, des accords passés ; quel est le meilleur moment ? l'étude de cadrage au territoire arrive déjà trop tard pour faire bouger la route ;
- alors que l'étude de cadrage invitait en conclusion à partager le projet de route et de territoire avec le reste des acteurs et la population, la mise au point de l'APS a vu en réalité le retour au schéma classique du maître d'œuvre routier travaillant seul à partir d'apports techniques et d'allers-retours ponctuels avec des bureaux d'études et les deux communes. Il n'y a plus de vision globale et pluridisciplinaire du projet de route et de territoire (hiérarchisation du réseau, maîtrise du développement, coulées vertes et écologiques...) ;
- **une zone d'incertitude majeure maîtrisée par un acteur : la technique routière** ; le service routier s'en est servi pour justifier les caractéristiques routières choisies et écarter des propositions dont le caractère inacceptable n'était pas forcément établi vis à vis des règles de l'art.

La base stratégique des acteurs principaux sur l'action qui vient de se terminer (étude de cadrage au territoire)

	Commune A	Commune B	DDE aménagement (acteur moteur)	DDE route	CETE (acteur outil)
Mobile d'action (ce qui pousse à l'action au sens premier)	Ne pas contredire le financeur de la route qui veut une étude. Ne pas aller contre un investissement volontaire de l'Etat sur la requalification de la future ex-RN.	Ranceur de ne pas avoir obtenu le financement de la route dès le 12 ^{ème} CPER.	Un périurbain en développement, une absence de gouvernance, 2 communes au destin lié, l'image d'une des trois entrées d'agglomération.	Doit participer car l'étude va faire des propositions pour changer la route. Ne pas créer de clash.	Un client fidèle, une commande de 325 kF, deux clients tiers, une vraie question au croisement de la route, du développement et du paysage.
Objectifs poursuivis	Ne pas remettre en cause un projet urbain déjà ficelé. Minimiser les nuisances de la déviation.	Améliorer le niveau de service de la RN (accès, vitrine, perméabilité), atténuer son effet de coupure.	Améliorer la cohérence entre la voie et la ville en constitution. Initier de nouveaux rapports avec le service route (qui ne doit plus oublier d'associer le service aménagement en amont).	Ne pas remettre en cause les validations acquises sur le tracé et limiter les modifications pour respecter l'objectif initial de délai d'élaboration de l'APS	Donner droit de cité au territoire dans une approche jusqu'alors exclusivement routière. Introduire du sensible.
Rétributions attendues (ce que j'attends de l'action)	Passages confortables sous la déviation entre le lac et le bourg de la commune A et entre la commune A et la commune B	Au moins trois points d'échanges avec la RN. Obtenir l'avis favorable de la DDE sur une zone à urbaniser soumise à l'amendement Dupont.	Une restriction des zones d'urbanisation future le long de la RN et sur les deux communes.	Définition plus précise des échanges routiers.	Une ouverture à la remise en cause du tracé et des échanges routiers.
Contributions volontaires (ce que je suis prêt à donner)	Cofinancement de l'étude CETE	Cofinancement de l'étude CETE. Remise en question de certaines zones Na.	Cofinancement de l'étude CETE. Accord sur amendement Dupont demandé par la commune B.		Appel à un paysagiste en sous-traitance.
Mission (légitimité d'intervention)	Droit des sols (POS) et Maîtrise d'ouvrage urbaine.		Aucune action à mener sur ce territoire, peu de légitimité hormis le contrôle de légalité sur l'amendement Dupont (occasion manquée sur la commune B).	Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre routières.	Bureau d'études indépendant ou Equipement ? Quel positionnement vis-à-vis des 3 MO ?
Zones d'incertitude maîtrisées	Un projet urbain ficelé non dévoilé dans sa globalité.		Marges de manœuvre sur le tracé et les échanges routiers ?	Les normes et la technique routières.	

Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville ?
 Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain

Faiblesses	Un urbaniste attiré qui empêche le débat d'idées. Une volonté politique très (trop ?) affirmée sur le projet urbain du centre-bourg.	Un changement de maire annoncé sur le prochain mandat.		Changement du chef de service en cours d'étude / jeune chef de subdivision ETN.	Des marges de manœuvre sur la route mal connues. Une concertation déjà réalisée sur la route mais non suée.
Forces	Une volonté d'aboutir sur la déviation.	Une équipe d'élus et un urbaniste à l'écoute et ouverts à la discussion, sensibles au regard porté sur leur territoire.	Volonté et charisme personnel du chef de service.	Mandat de la direction des routes, monopole de la compétence technique routière.	Identifié comme possédant à la fois la technique routière et la compétence urbanisme. Reconnu sur ses précédentes études par le service aménagement de la DDE.
Moyens	Petite capacité d'étude des services techniques. Un urbaniste prestataire.	Services techniques sans capacité d'étude. Un conseil	Crédits d'études faibles / peu de moyens internes.	Crédits routiers importants et équipe projet étoffée.	Compétences pluridisciplinaires en interne et sous-traitance possible.

Les acteurs passifs :

- un acteur qui attend de voir, le Conseil Général (concerné par le branchement des RD à la RN) ;
- un acteur absent, le district de l'agglomération voisine (préoccupation sur les entrées de ville, une étude antérieure commandée au CETE sur la question) ;
- un acteur qui s'informe, la subdivision (DDE) ;
- deux acteurs invisibles, la direction de la DDE et le district auquel appartiennent les communes A et B

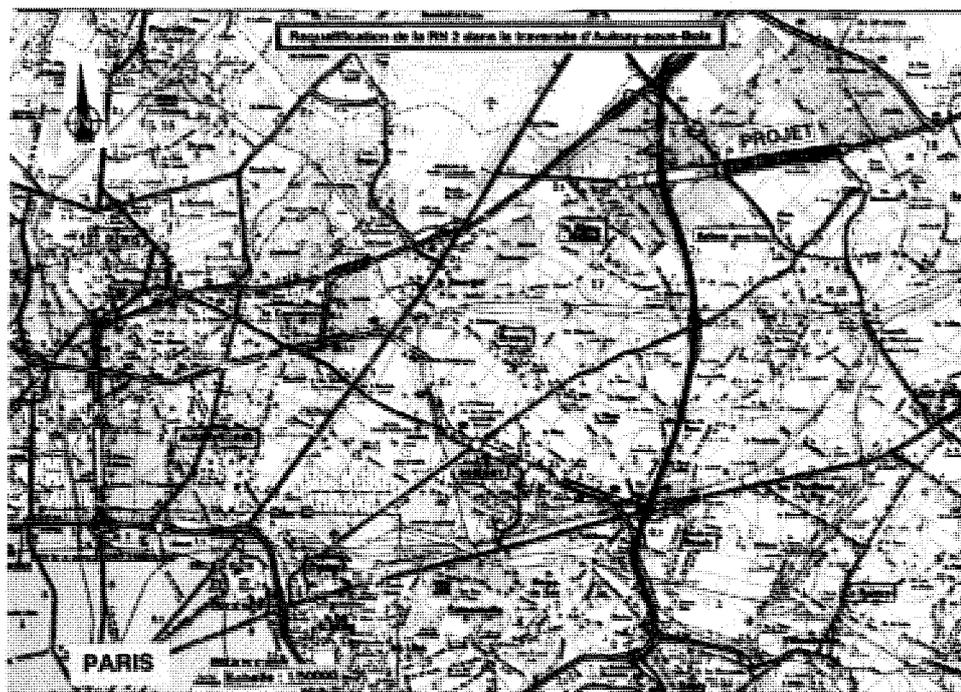
Un oublié ? la FRAPNA qui pourrait bloquer le projet si les intérêts écologiques des zones humides et des corridors faunistiques mis en évidence par l'étude n'étaient pas satisfaits par le projet final.

6.4 Les fiches exemples

6.4.1 Le partenariat sur quatre projets sélectionnés

- Requalification de la RN 2 à Aulnay-sous-Bois
- Aménagement en boulevard urbain de la RN88 sur le Grand Rodez
- Aménagement de la RN 202 dans la traversée d'Entrevaux
- Requalification de la RN4 à Champigny sur Marne

Requalification de la RN 2 à Aulnay-sous-Bois



A - Le partenariat : une relation particulière dans le système d'acteurs

Le projet de requalification de la RN2 en boulevard urbain a été déclenché par la politique de la ville sur le site d'Aulnay-sous-bois (dispositif Grands Projets Urbains, auquel a succédé le dispositif Grands Projets de Ville) : les réflexions locales sur ce site menées dans le cadre de la politique de la ville ont mis en évidence la nécessité d'un réaménagement en boulevard urbain de cette infrastructure, nécessité qui a été prise en compte par l'État au niveau des ministères de la Ville et de l'Équipement.

La DDE s'est ainsi retrouvée mandatée pour d'une part faire aboutir un projet routier et d'autre part veiller à la cohérence de celui-ci avec le territoire urbain traversé (dans le cadre de la politique de la Ville) en incluant les dimensions fonctionnelles, dynamiques et environnementales. Cet objectif implique une collaboration étroite avec de multiples acteurs ayant compétence sur le territoire concerné. La DDE étant par ailleurs impliquée de longue date dans la politique de la ville sur le site d'Aulnay, notamment dans le cadre d'une structure partenariale préexistante au projet routier formalisée en GIP, c'est cette structure qui a naturellement servi de cadre à la coordination autour du projet RN2.

Ce qui caractérise la relation entre les acteurs au sein de cette structure partenariale, c'est un fonctionnement interactif qui amène chacun d'entre eux à être à la fois porteur d'un projet partiel et partie prenante de tous les autres projets, et donc à être prêt à modifier son propre projet dans le sens de la satisfaction de l'intérêt collectif et de la meilleure définition possible d'un objectif urbain global.

B - Les raisons du partenariat : des intérêts communs

Le projet initial de requalification de la RN2, dont la vocation était alors de compléter le maillage des voiries rapides entre A1, A3 et A104, avait des objectifs uniquement en terme d'écoulement de trafic, et présentait des caractéristiques autoroutières avec un passage partiellement en souterrain au

niveau d'Aulnay pour permettre le rétablissement de continuités urbaines¹⁴. Dans ces conditions les objectifs de l'État aménageur routier et ceux des communes traversées étaient dissociés.

Au début des années 90, est apparue une forte volonté de revitalisation d'un certain nombre de quartiers de la périphérie de l'agglomération parisienne ayant subi une dégradation marquée de la vie sociale. Elle s'est traduite par les "Grands Projets Urbains", puis les "Grands projets de Ville" fédérant les aspirations locales dans une action à long terme impliquant l'État et les acteurs locaux. Ce partenariat fondé sur de multiples échanges effectués dans le cadre du GIP, a toujours pris en compte les contraintes propres à chacun. La conception du cahier des charges initial en est un parfait exemple.

Sur le site d'Aulnay, la RN2, qui traverse le site inscrit en politique de la ville, est très vite apparu comme un enjeu majeur. Les aménagements urbains envisagés sur le site d'Aulnay ont longtemps essayé de concilier le projet d'enfouissement partiel de la RN2 avec les ambitions urbaines du site, sans parvenir à une solution satisfaisante. L'abandon de la solution souterraine au profit d'une mutation de la RN2 en boulevard urbain s'est alors imposé.

C'est ainsi qu'une note conjointe des ministres de l'équipement et de la ville en date du 20 septembre 1999 a demandé à revoir les objectifs de la requalification et à envisager la transformation de la RN 2 en un boulevard urbain. Dès lors, des convergences claires d'objectifs et d'intérêt sont apparues entre le projet routier et le projet de ville, permettant d'amorcer le processus faisant l'objet de la présente fiche.

Définition d'un projet intégré dans son contexte urbain et cohérent avec ses évolutions prévisibles

Vision du devenir du territoire par la collectivité

Au départ, la décision conjointe des ministres de l'Équipement et de la Ville de re-qualifier la RN 2 en boulevard urbain traduisait la volonté de l'État d'avoir une conception du projet routier intégrée à la problématique urbaine.

Les objectifs de l'opération étaient :

- d'une part de maintenir une capacité routière convenable, en pouvant assurer un trafic de l'ordre de 30 000 véh/jour
- d'autre part de revitaliser un territoire en confiant à la voie un rôle structurant.

Ces objectifs étaient favorisés par le fait que l'État disposait d'une emprise importante aux abords de la voie permettant une certaine latitude d'action.

Il faut souligner que cette décision est intervenue dans un contexte dans lequel un processus de réhabilitation de quartier et de recomposition urbaine était déjà en cours : GPU des quartiers nord d'Aulnay en 1993, programme d'initiative communautaire URBAN en 1994, puis GPV d'Aulnay/Sevran en 2000....

Les réflexions conduites dans le cadre du "Grand Projet Urbain" avaient amené les collectivités territoriales à s'interroger sur le devenir des espaces aux abords de la RN 2, et ont servi de point de départ au travail d'articulation entre le projet routier et le développement urbain. La commune d'Aulnay et les partenaires qui interviennent sur le site du GPV, avaient en effet des objectifs généraux clairs :

¹⁴ Seules les voies de desserte parallèles à cette infrastructure ont été réalisées. Les emprises réservées sont devenues de fait un gigantesque terre-plein central.

- Désenclavement des quartiers
- Revitalisation économique
- Amélioration de la sécurité et de l'ambiance urbaine
- L'objectif d'un renouvellement urbain d'ampleur, par une intervention très forte sur l'habitat, est ensuite venue compléter le programme d'action.

Légitimité de la DDE sur le domaine urbain

Dans le cas du projet de requalification de la RN 2 à Aulnay, la DDE se retrouve porteur des objectifs de deux ministères : équipement et politique de la ville, ce qui lui donne une légitimité à intervenir sur l'urbain. Son implication dans le domaine urbain a même été antérieure au projet routier, ce qui a facilité le démarrage du processus. Dès le classement des quartiers nord d'Aulnay en site de GPU en 1993, la DDE a en effet été impliquée dans un partenariat d'études et de diagnostic global avec les acteurs locaux.

Lors de la mise en place en 1996 d'un GIP visant à faire entrer le GPU dans une phase active de réalisation en fédérant les sources de financement, la légitimité de la DDE à conduire les processus d'étude "autour de la route" est apparue évidente, de même que sa fonction de porte-parole de l'État.

Les outils pour réussir

De façon claire, le GIP créé en 1996 (regroupant à l'origine l'État, la commune d'Aulnay, les bailleurs sociaux et la Caisse des Dépôts et Consignations) a été l'outil principal de la réussite de la conduite d'un projet global en fournissant aux partenaires locaux, par ses moyens propres et son budget d'études, une ingénierie de mise en œuvre et d'expertise, une assistance technique en continu et une plate-forme d'échanges et de coordination. Il s'est avéré par ailleurs une instance de validation des orientations, a permis le développement de nombreuses synergies et a contribué à clarifier la responsabilité des différents acteurs sur le territoire.

Il faut souligner par ailleurs que le fait d'associer à une même démarche de pilotage, dans le cadre de cette structure, les maîtres d'ouvrage et les cofinanceurs a permis à ces derniers d'être impliqués dès le départ aux projets, et d'être plus actifs que dans le cas d'une négociation de financement a posteriori.

Financements

Connaissance du coût des projets et programme

Dès avant la fixation d'un objectif urbain à la RN2, des moyens avaient été affectés à la requalification urbaine au travers :

- De l'inscription au contrat de plan
- De l'inscription de quartiers en GPU puis en GPV
- Du Financement européen (programme d'initiative communautaire URBAN)

Ces attributions de moyens ont servi de catalyseurs à la mise en place d'autres sources de financement plus locales.

Le financement au départ d'études de diagnostic et de définition a permis de cerner les besoins en terme de financement à long terme et donc de faire la part de ce qui était réaliste.

Une contribution des crédits routiers au projet urbain

La participation de la DDE au financement des études "amont" (diagnostic et études de définition) et leur pilotage avec validation collégiale ont joué un rôle très important en permettant aux acteurs de partager une analyse du territoire et une volonté d'aboutir à un consensus sur les objectifs. La consultation pour le marché de définition a notamment permis de concrétiser les objectifs dans le cadre de la mise au point du cahier des charges et au stade de l'analyse des projets rendus.

Par ailleurs, de nombreux éléments associés à la route et financés avec elle participent à la problématique urbaine : perméabilités transverses, prise en compte des circulations douces et piétonnes, équipements de sécurité, éclairage... De fait, l'engagement va bien au-delà, puisque dans le cas d'Aulnay le tracé lui-même et certaines caractéristiques géométriques sont la conséquence d'options prises dans la dynamique urbaine.

Relations avec le public et les riverains

Des opérations d'information du public avaient été mises en place avant le projet de boulevard urbain, notamment avec la publication d'un bulletin par la commune, la "Lettre du GPU".

Dans le cadre des premières réflexions sur la transformation de la RN 2 en boulevard urbain une consultation des habitants à la fin de l'année 2000 a eu un réel succès, et a permis la validation de certaines orientations.

Une concertation publique, organisée sous l'égide du GIP par la DDE et la ville s'est tenue en novembre et décembre 2002, et a permis de poursuivre le contact avec la population.

C - Composition et formalisation du partenariat

Partenaires impliqués

Un GIP a été créé en 1996 (État, commune d'Aulnay, bailleurs sociaux, Caisse des Dépôts et Consignations). Initialement, ce GIP avait pour but le GPU des quartiers nord d'Aulnay, il a été étendu en 2001 pour traiter du GPV d'Aulnay-Sevrans, avec adhésion de nouveaux membres (certains bailleurs, la ville de Sevrans, la Région Ile de France et le Conseil Général 93)

Un comité de pilotage regroupant les décideurs et un comité technique ont été mis en place.

Mode de fonctionnement

La mission confiée au GIP est d'assurer la conduite du grand projet de ville. Jusqu'au terme de ce projet, la structure est pérenne. Les échéanciers des divers projets permettent donc d'espérer le maintien du travail partenarial, y compris au stade opérationnel, au sein de cette structure qui regroupe l'ensemble des partenaires. Jusqu'à présent, il n'y a effectivement jamais eu de départ de personnes des groupes de travail autour de la RN 2 sans que le relais de la connaissance des dossiers soit assuré.

Le mode de fonctionnement est consensuel au travers de réunions régulières, et non formalisé pour l'instant.

Le suivi des études urbaines pré-opérationnelles et la coordination générale sont assurés par le GIP.

Le projet d'infrastructure est piloté par la DDE, les projets urbains opérationnels connexes à l'infrastructure sont portés par les maîtres d'ouvrage concernés (ville, bailleur...).

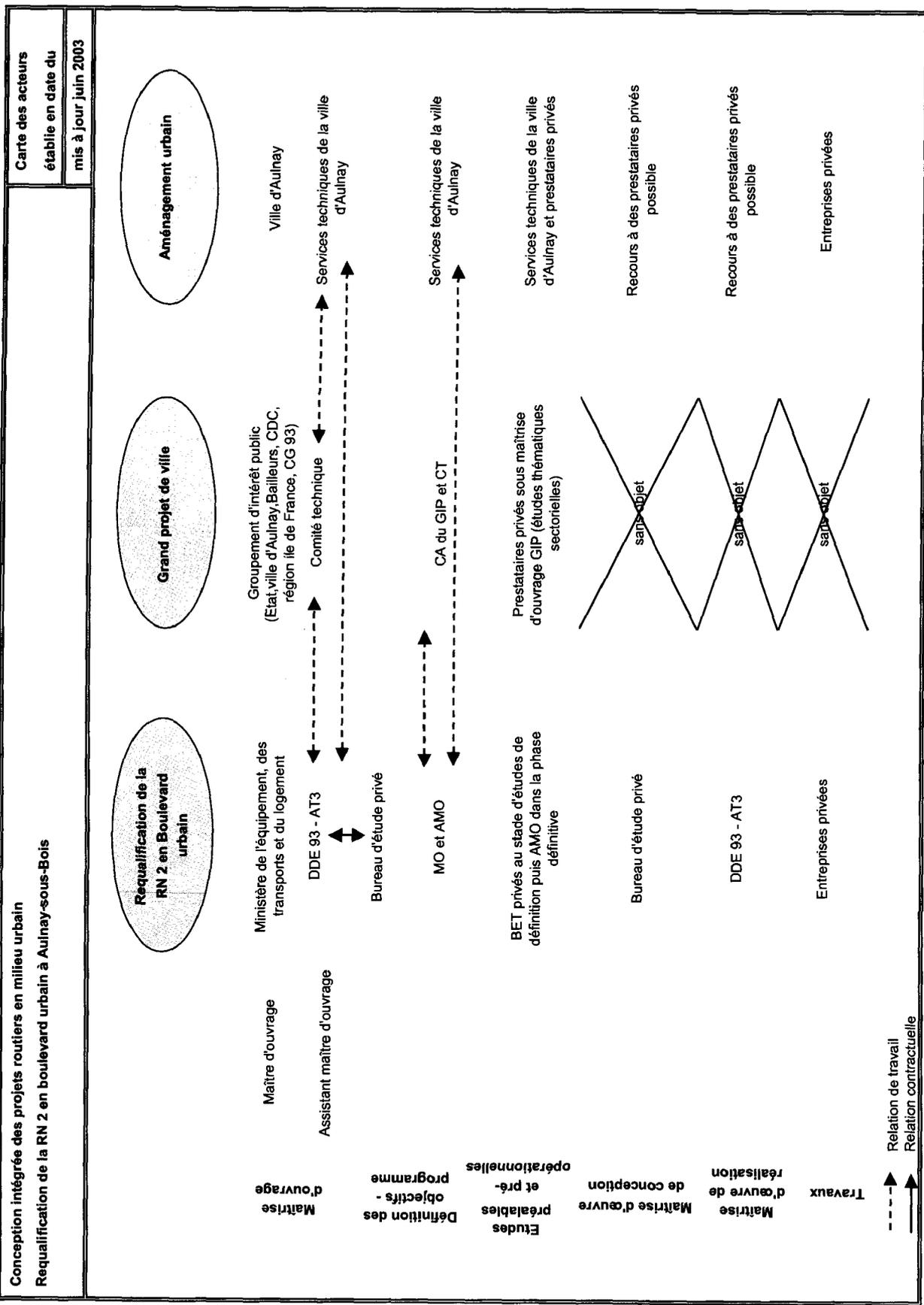
Des réunions techniques régulières des partenaires ont lieu dans le cadre du GIP, pour un pilotage concret des actions.

Validation : sur proposition du groupe technique la validation est formellement prononcée par les décisionnaires concernés, au cours du Conseil d'Administration du GIP. Dans certains cas, cette validation a pu entraîner un certain retard dans l'avancement du dossier du fait de la nécessité ressentie par l'un ou l'autre des partenaires d'approfondir certains points. Dans la pratique, le CA enregistre des décisions qui font déjà consensus : les membres du groupe technique rapportent à leur décisionnaire l'état d'avancement.

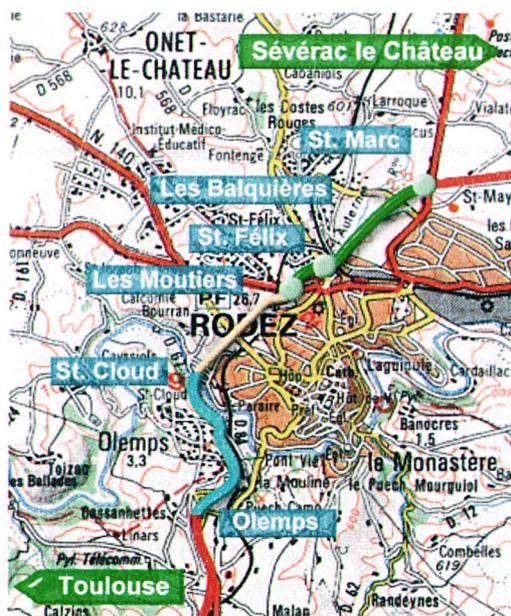
Si une difficulté insurmontable dans le cadre du groupe technique survient ou si une étape importante doit être validée formellement, un « comité de pilotage » spécifique est organisé en sous-préfecture.

Des compte-rendus sont établis pour toutes les réunions ayant fait l'objet de validation.

Les fiches exemples : Requalification de la RN 2 à Aulnay-sous-Bois



Aménagement en boulevard urbain de la RN88 sur le Grand Rodez



A - Le partenariat : une relation particulière dans le système d'acteurs

La démarche d'aménagement de la RN 88 en boulevard urbain a été initiée en partenariat entre l'Etat et la Communauté d'agglomération du Grand Rodez suite à la demande de cette dernière. Cette demande, qui concerne la partie agglomérée de Rodez, a conduit à mener une réflexion nouvelle sur un projet qui fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et dont une partie des travaux est inscrite au Contrat Etat-Région 2000-2006.

Il a paru nécessaire de concilier cohérence urbaine et amélioration de l'infrastructure.

Un partenariat spécifique organisé autour de deux maîtres d'ouvrage différents a permis aux acteurs de travailler ensemble sur le projet et d'échanger leur point de vue.

B - Les raisons du partenariat : des intérêts communs

Le projet d'aménagement de la RN 88 dans la traversée d'agglomération de Rodez, s'insère dans un projet routier plus vaste d'aménagement de la RN 88 entre Albi et Séverac le Château. Ce dernier déclaré d'utilité publique le 20 novembre 1997, prévoit, sur l'ensemble de la section, la mise à 2x2 voies de la RN 88 et son classement en route express.

Une partie du projet concernant l'aménagement de la rocade de Rodez est inscrite en travaux au Contrat Etat – Région 2000-2006 et fait l'objet d'une convention financière entre l'État, la Région et la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez. Une convention de financement spécifique a été établie par ailleurs entre la Communauté d'Agglomération et le Conseil Général de l'Aveyron.

Les prescriptions contenues dans le dossier de DUP relative à la traversée de l'agglomération ruthénoise ont conduit la DDE à commander une étude sur l'analyse des territoires au sein cette agglomération. Celle-ci a mis en exergue certains problèmes d'aménagement.

Après avoir lancé une réflexion sur l'aménagement global autour de cette rocade, la Communauté d'agglomération du Grand Rodez a fait valoir que la RN 88 en

traversée d'agglomération de Rodez devait être aménagée en boulevard urbain et non en une rocade avec carrefours dénivelés.

Une démarche concertée a alors été engagée entre la Communauté d'agglomération et l'État pour intégrer le projet routier au projet d'aménagement global de l'agglomération ruthénoise.

Définition d'un projet intégré dans son contexte urbain et cohérent avec ses évolutions prévisibles

Vision du devenir du territoire par la collectivité

La RN 88 n'est pas située dans un contexte très urbanisé à l'heure actuelle. Mais l'évolution de l'urbanisation de l'agglomération laisse présager une modification des relations entre la RN 88 et la ville, d'autant plus que des sites bordant cette voie offrent un potentiel de structuration du développement de l'agglomération important.

La RN 88 joue également un rôle important en terme de maillage ; elle assure une fonction de trafic interne et d'échanges qui représente 92% du trafic total. Elle est, en effet, la seule infrastructure qui permet de relier les différentes communes de l'agglomération et les quartiers entre eux. Elle assure les liaisons entre la ville centre et l'extérieur. Elle comble l'absence de liaison inter-quartiers en périphérie du cœur d'agglomération.

Enfin, elle remplit une fonction de transit qui représente 8% du trafic total.

Plusieurs objectifs sont assignés à cette voie :

- Assurer la gestion correcte de trafics de nature différente (locaux, échanges et de transit). Il est cependant envisagé à long terme un grand contournement de l'agglomération qui absorberait le trafic de transit. Des études ont été lancées par l'Etat en ce sens.
- Conforter le rôle structurant de la RN 88 en un réseau cohérent de l'ensemble de l'agglomération et valoriser les espaces qu'elle dessert ; il convient de faire de la RN 88 « la colonne vertébrale de l'agglomération future ».

Légitimité de l'Etat sur le domaine urbain

L'Etat intervient sur le projet routier en tant que maître d'ouvrage de l'aménagement d'une route nationale.

Les caractéristiques de la voie ont une implication directe sur la desserte du quartier qu'elle traverse mais la route ne constitue qu'un élément du schéma global d'aménagement, qui est de la compétence de la Communauté d'agglomération.

Les outils pour réussir

Des études en amont ont été menées :

- par la DDE sur la partie de l'agglomération traversée par la RN 88,
- par la Communauté d'agglomération du Grand Rodez.

Ces études ont constitué la base des premières réflexions et ont conduit à une concertation sur le projet de boulevard urbain entre l'Etat et la Communauté d'agglomération, qui a abouti à la signature d'un protocole d'accord entre les deux partenaires.

Financements

Connaissance du coût des projets et programmes

Le projet d'aménagement de la RN 88 pour sa partie comprise dans l'agglomération ruthénoise est en partie financé par le Contrat de Plan Etat-Région 2000-2006 à hauteur de 10 671 000 euros.

Les co-financeurs sont les suivants :

- Etat	27,50%
- Région	27,50%
- Collectivités locales :	
. Grand Rodez	29,25%
. Conseil Général de l'Aveyron	15,75%

Une contribution des crédits routiers au projet urbain

L'élaboration d'un programme d'étude qui serait arrêté conjointement par l'Etat et la collectivité locale pourrait faire l'objet d'une subvention dans le cadre de la démarche de conception intégrée des opérations routières en milieu urbain lancée par la direction des routes en février 2002.

Relations avec le public et les riverains

Le projet d'aménagement global de la RN 88 en route express à 2x2 voies pour la section comprise entre Albi et Séverac le Château a fait l'objet de manière classique d'une enquête publique préalablement à la déclaration d'utilité publique prononcée en novembre 1997.

D'autres mesures ont été prises par la Communauté d'agglomération postérieurement à la signature du protocole d'accord entre les deux partenaires visant à informer le public. (cf. infra)

C - Composition et formalisation du partenariat

Partenaires impliqués

Le partenariat est matérialisé par un protocole d'accord signé le 28 mai 2002 entre l'Etat et la Communauté d'agglomération du Grand Rodez qui a permis d'arrêter le rôle de chacun des acteurs dans la conception, la réalisation des études et la mise en œuvre des projets concourant à un aménagement cohérent en boulevard urbain de la RN 88.

Ce protocole d'accord précise :

- Le schéma global d'aménagement et les principes généraux de traitement du boulevard urbain
- Les opérations d'aménagement routières prioritaires
- L'organisation du dispositif de travail et de concertation.

Deux maîtrises d'ouvrages différentes sont prévues : Une maîtrise d'ouvrage de la Communauté d'agglomération pour ce qui concerne le schéma global d'aménagement, et une maîtrise d'ouvrage Etat pour ce qui concerne l'aménagement de la RN 88.

Il convient de préciser que ce protocole d'accord ne réunit pas tous les co-financeurs du projet d'aménagement de la RN 88. En effet, ni le Conseil Général de l'Aveyron, ni la Région ne sont représentés directement. Pour l'instant il convient de noter que le projet ne fait pas l'objet d'un consensus global.

Mode de fonctionnement

Deux instances ont été créées :

- un comité de pilotage, organe politique qui regroupe les élus des collectivités et Monsieur le Préfet,
- un comité technique qui réunit les services de la DDE, de la Communauté d'agglomération du Grand Rodez et du Conseil Général de l'Aveyron.

Il se réunit une fois par trimestre et formule des propositions qui sont ensuite validées par le comité de pilotage.

Au sein de ces instances, l'aménagement de la RN 88, qui ne constitue d'ailleurs pas un projet consensuel, n'est pas l'unique thème évoqué.

Tous les sujets liés à la circulation au sein de l'agglomération ruthénoise sont débattus au sein du projet de DVA qui traite entre autres du :

- maillage des routes départementales et de la voirie d'agglomération à prévoir pour que la RN 88 ne soit pas l'unique voie permettant d'assurer les échanges locaux,
- grand contournement de Rodez à terme qui absorberait le trafic de transit.

Le Conseil Général, bien que non signataire du protocole d'accord, et très réservé quant au projet de boulevard urbain, a ainsi connaissance du projet et des démarches entreprises.

Par ailleurs, le projet de boulevard urbain a fait l'objet d'une information à l'intention du public. La Communauté d'agglomération du Grand Rodez a organisé en septembre 2002 une exposition à l'intention de la population ruthénoise concernant « les grands projets du territoire ruthénois » regroupant l'ensemble des projets de l'agglomération parmi lesquels figurait le traitement de la RN 88 en boulevard urbain. Cette exposition était accompagnée de soirées débats.

ETAT - COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU GRAND RODEZ

~~~~~

### **PROTOCOLE D'ACCORD du 28 mai 2002 POUR L'AMENAGEMENT EN BOULEVARD URBAIN DE LA RN 88 EN TRAVERSEE DU GRAND RODEZ**

~~~~~

INTRODUCTION

Axe de liaison entre les deux métropoles régionales de niveau européen que sont Toulouse et Lyon, mais aussi vecteur de structuration et de développement des territoires desservis, la route nationale 88 (RN 88), classée Grande Liaison d'Aménagement du Territoire (GLAT), est un enjeu majeur pour le Sud Massif Central.

En traversée de l'agglomération ruthénoise, l'infrastructure évolue dans un environnement urbain qui s'est constitué ces dernières années et qui continue de se développer, en conformité avec les documents d'urbanisme approuvés au niveau intercommunal. Ce rôle structurant du développement urbain se reflète dans la composition des trafics. Aujourd'hui, ce sont 90% des flux recensés sur la RN.88 qui sont en relation avec l'agglomération, dont 60% d'échanges internes aux communes et entre les communes composant la communauté d'agglomération, 30% d'échanges entre les communes de la communauté d'agglomération et l'extérieur et seulement 10% de grand transit.

La RN 88 s'est ainsi affirmée, au fil des années, comme l'artère principale de l'agglomération ruthénoise.

Aujourd'hui, il apparaît essentiel de prendre en compte cette réalité au moment où doivent être arrêtés les choix de « modernisation » de l'axe.

Le travail engagé pour définir précisément les modalités et contenus de la notion de boulevard urbain, s'inscrit dans les perspectives suivantes :

- un schéma global d'aménagement respectant les principes du développement durable,
- une vision réaliste et précise des données de phasage et de fonctionnement de l'infrastructure,
- des tranches fonctionnelles cohérentes garantissant l'amélioration des conditions de circulation et la consommation rapide des crédits contractualisés,
- la volonté des partenaires d'avancer conjointement au travers d'un dispositif de travail adapté aux enjeux des projets.

Article 1 – OBJET DE LA CONVENTION

La présente convention est établie entre l'Etat, représenté par le Préfet de l'Aveyron et la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez, représentée par son Président.

Elle concerne l'aménagement de la RN 88 en traversée de l'agglomération suivant les principes et solutions adoptés conjointement. Cette vision commune est synthétisée dans le document joint en annexe. Ce document a fait l'objet d'un exposé aux services de l'Etat le 22 juin 2001 dans les locaux de la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez, en présence du Préfet de l'Aveyron et du Directeur des Routes. Les principes exposés relatifs à l'aménagement d'un boulevard urbain ont obtenus l'accord de l'ensemble des participants (cf. compte-rendu réunion du 22 juin 2001).

L'aménagement de la section de la RN 88 en traversée du Grand Rodez en boulevard urbain, est ainsi considéré par les parties signataires comme apte à gérer l'ensemble des types de trafic (de transit, d'échanges et locaux) en attendant l'aménagement, prévu en dernière phase de la réalisation de la mise à 2x2 de la RN 88, d'un barreau de contournement routier de l'agglomération ruthénoise. La solution boulevard urbain préserve l'avenir en ce sens que les aménagements qui seront progressivement réalisés aboutiront, sans reprises lourdes et coûteuses, à la constitution d'un axe structurant d'agglomération repris par la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez lors de la mise en service du contournement.

Même si cette convention est strictement limitée à la RN 88, il y a lieu de préciser que le travail engagé s'inscrit dans une démarche globale et partagée sur la politique de déplacements au sein de la Communauté d'Agglomération dont les principaux paramètres sont :

- un Plan de Déplacement Urbain et un Dossier de Voirie d'Agglomération
- la perspective d'un contournement routier,
- le traitement de la RN 88 en boulevard urbain,
- un schéma de maillage,

L'amélioration du maillage des voies radiales existantes, qui relèvent pour la plupart de la compétence du Conseil Général de l'Aveyron, fera l'objet d'une étude de faisabilité entre le département, le Grand Rodez et l'Etat.

La présente convention a pour but de définir et préciser les modalités partenariales entre les services de l'Etat et de la Communauté d'Agglomération sur :

- la conception de l'aménagement
- la réalisation des études et dossiers administratifs
- la mise en œuvre des projets concourant à un aménagement cohérent en boulevard urbain de cet axe structurant d'agglomération.

Elle garantira ainsi au maître d'ouvrage la validation technique des solutions proposées et leur intégration dans un projet global d'aménagement.

Article 2 – SCHEMA GLOBAL D'AMENAGEMENT

2.1 – Le territoire concerné

La maîtrise d'ouvrage de la réalisation des opérations RN 88 prévues au XIIème Plan sur l'agglomération du Grand Rodez relève de l'Etat, propriétaire et

gestionnaire du domaine public routier national et de ses dépendances et détenteur du statut d'utilité publique conféré à la RN 88, classée en route express.

Il est convenu entre l'Etat et la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez, de traiter les opérations d'aménagement de la RN 88 en traversée de l'agglomération sous la forme d'un boulevard urbain, suivant un schéma global d'aménagement. La réalisation de ce schéma global concourant à l'aménagement à terme de la RN 88 en boulevard urbain en traversée du Grand Rodez, est sous maîtrise d'ouvrage Grand Rodez.

Ce schéma global d'aménagement est conçu sur la base de schémas de secteurs dans le cadre du projet d'agglomération Grand Rodez 2020.

Plusieurs secteurs peuvent être identifiés de nature différente :

→ le Sud-Ouest de l'agglomération qui intègre la déviation de Luc, la requalification de la RN 88 préexistante, le secteur d'Olemps et la Côte de La Gascarie.

→ le secteur central, dit du Val d'Auverne délimité de l'échangeur de Saint Cloud au giratoire des Moutiers, avec l'articulation RN 140.

→ le Nord-Est depuis la zone des Balquières jusqu'aux limites de l'agglomération sur la RD 988.

Ces secteurs donneront lieu à un travail spécifique permettant d'encadrer la réalisation future de la voie. Les études engagées pour la mise au point du projet peuvent faire l'objet d'un co-financement dans le cadre des crédits contractualisés.

Il est convenu, dans le cadre du dispositif prévu à l'article 4, que les opérations réalisées s'intègrent strictement dans les orientations et prescriptions des schémas d'aménagement.

2.2 – Principes généraux de traitement

2-2-1 : Pour les projets urbains

Les Collectivités concernées préciseront leurs projets de développement urbain de manière à rechercher avec l'Etat les moyens de favoriser la cohérence à terme entre leurs projets et celui de la RN. Cette démarche permettra de dégager les principes qui conféreront à la voie son caractère urbain.

2-2-2 : Pour le boulevard urbain

➤ La prise en compte des objectifs avancés dans le cadre de la D.U.P. :

Le schéma global d'aménagement a été établi sur la base des objectifs avancés dans la déclaration d'utilité publique et concernant la traversée de l'agglomération ruthénoise (page 34 du dossier d'enquête publique RN88 Albi / Séverac) :

- "aménagement la rocade existante en boulevard urbain "... qui devra se réaliser "selon les normes relatives aux voies urbaines pour une vitesse de référence de 60 km/h."

- ... et en conséquence se référer aux principes d'aménagement suivants :
 - . « limiter la surface globale de voirie »,
 - . « végétaliser au maximum terre-pleins et abords »,
 - . « adapter les équipements routiers au contexte urbain dans les secteurs urbanisés : mise en place de mâts d'éclairage public, pose de bordure en délimitation de chaussée, suppression éventuelle des dispositifs de retenue séparateurs » ...
 - . « traiter avec un soin tout particulier les talus ainsi que les ouvrages d'art ».

➤ **Les principes généraux retenus :**

Afin d'atteindre les objectifs visés, et tout particulièrement en matière de sécurité, la RN 88 dans sa traversée de l'agglomération ruthénoise devra suivre les recommandations du CERTU concernant le traitement des grandes voies en boulevard urbain, en mettant en œuvre les principes généraux suivants :

- Inscrire le plus possible les voies concernées dans un environnement urbain, tant par la réalisation de constructions s'orientant délibérément vers la voie que par la présence de trottoirs et pistes cyclables à proximité immédiate de celle-ci,
- Mettre en place des profils en travers et en long adapté aux vitesses de référence visées et recourir le plus possible à des carrefours à plat, les plus aptes à contraindre la vitesse des véhicules,
- Mettre en œuvre des aménagements qualitatifs donnant une image urbaine manifeste : bordures, trottoirs, éclairage public de type urbain, ... en corollaire, proscrire le plus possible les traitements de type routier (glissières, merlons, ...)

Ces principes généraux se déclineront au travers des prescriptions concrètes suivantes :

- dimensionnement de la largeur des files de circulation en regard de la vitesse visée,

- sauf cas particulier (côte de la Gascarie dans le sens descendant), proscription des bandes d'arrêt d'urgence continues, au profit d'emplacements positionnés selon un rythme à déterminer,

- partout où cela est possible, confirmation ou création de carrefours à niveaux,

- mise en place de contre-allées, trottoirs et pistes cyclables au plus près des chaussées et sur l'ensemble de l'itinéraire avec traversées à niveau au droit des carrefours,

- en règle générale, délimitation des chaussées par bordures et caniveaux afin d'affirmer le caractère urbain des lieux traversés,

- définition des profils en long, en travers et des raccords aux rives dans une vision urbaine (proscrire ainsi le plus possible tout vocabulaire routier : bordures hautes en béton, glissières continues, talus et merlons dessinés dans une logique voirie, ...)

- mise en place d'une véritable charte de traitement afin de donner une image à la fois très urbaine et unitaire à la voie sur l'ensemble de la traversée : plantations d'alignements, éclairage public, matériaux, traitement des espaces verts proches, ...

2.3 - Validation du schéma

La validation des différents projets sera faite après vérification du fonctionnement des propositions, l'analyse de leurs conséquences juridiques et la présentation du dossier de maîtrise d'ouvrage.

Article 3- LES OPERATIONS PRIORITAIRES

Sont déclarées prioritaires des opérations actées entre les différents partenaires répondant aux critères suivants :

- enjeu de sécurité routière
- enjeu de développement urbain
- tranche fonctionnelle cohérente
- validation partenariale rapide sans remise en cause juridique
- niveau de financement

Dans ce contexte, deux opérations prioritaires ont été validées rapidement par le Conseil d'agglomération : la Zone des Balquières et la Côte de la Gasparie.

3.1 - Moutiers – Saint Marc

Entre le viaduc ferroviaire et le carrefour de Saint-Marc, les aménagements à entreprendre sur la RN 88 devront intégrer trois données majeures :

- Le renforcement de la zone de Maison Neuve qui constituera demain l'un des pôles d'activités majeur de l'agglomération ruthénoise
- L'urbanisation des terrains encore disponibles dans le secteur de Camp Franc.
- La prise en considération de l'importante zone inconstructible correspondant au lit majeur de l'Auterne (P.P.R. en cours de réalisation).

Ces éléments seront pris en compte par :

- La mise en place de contre-allées de desserte des zones urbanisées côté est afin notamment de générer une véritable façade urbaine orientée vers la R.N.88 (et éviter ainsi un paysage peu valorisant d'arrière-opérations),
- La valorisation du potentiel paysager de la zone inondable de l'Auterne, par la création du « Parc des Balquières » qui pourrait fédérer et donner une grande qualité environnementale aux différents quartiers proches.

Le développement de l'ensemble du secteur ainsi que la prise en compte des contraintes de circulation impliqueraient une refonte du système d'échanges existant :

- redimensionnement du giratoire de SAINT-MARC,
- Réalisation d'un échangeur complet au droit du pont des Balquières,
- à moyen terme création d'un nouveau point d'échanges à mi-chemin entre le viaduc ferroviaire et le pont des Balquières afin d'améliorer la desserte et les relations est-ouest de la commune d'Onet-le-Château, d'irriguer les contre-allées créées, d'éviter les prises de vitesse sur cette

section de la RN 88, et de permettre la traversée de la RN 88 par les cyclistes et les piétons.

Dans l'ensemble de cette section, les traitements de la voie et ses abords devront donner une image très urbaine : bordures, terre-pleins plantés, trottoirs, arbres d'alignement, éclairage urbain, ...

3.2- Côte de la Gascarie

La Côte de la Gascarie constitue une séquence très particulière dans l'ensemble de la traversée, à cause à la fois de ses caractéristiques topographiques (pente de 5 à 6 %) et de son environnement qui restera toujours naturel – et exempt de constructions. Ces caractéristiques favoriseront très fortement à une prise de vitesse, tant dans le sens descendant que montant.

C'est pourquoi, plus particulièrement ici, les aménagements à venir devront inciter à une limitation de la vitesse par la mise en place de traitements adaptés : réduction maximale de la largeur des files de circulation, proscriptions des traitements de type routier (donnant de la RN 88 une image de voie rapide – voire d'autoroute) au profit de qualités plus urbaines : bordures, terre-pleins, plantations d'alignement, éclairage public soigné,...

La mise en place possible d'une piste cyclable et d'un chemin destiné aux piétons côté Aveyron contribuerait à donner une vision plus urbaine de la voie, à terme.

C'est après l'échangeur du Lachet (qui marquera la fin de la section à 2x2 voies - ouverture en 2002) que s'effectuera pour les usagers de la RN 88, venant du Sud, le premier contact avec la partie urbanisée de l'agglomération en longeant le parc d'activités de Cassagnettes, tout en bénéficiant d'une vue exceptionnelle sur le grand paysage dominé par la silhouette de la Cathédrale Notre-Dame.

En terme d'aménagement et de traitement, cette séquence devra donc être marquée par l'affirmation très nette du caractère désormais urbain de la RN 88, et ce, jusqu'au carrefour de Saint-Marc à Onet-le-Château. Les aménagements à envisager dans cette section devront intégrer les points suivants :

- la requalification de la partie de l'actuelle RN 88 dans la traversée de la Primaube qui s'inscrira à l'avenir en tant qu'axe urbain essentiel de la partie sud de l'agglomération,
- l'intégration du projet « d'entrée de ville » concernant la ville d'Olemps qui permettra de réorganiser les conditions d'accès à sa partie centrale tout en favorisant l'implantation de nouvelles constructions bénéficiant de cet environnement privilégié,
- la mise en valeur des points de vue de grande qualité sur le piton, en particulier au droit de l'aire de repos (dont l'aménagement devra être revu).

3.3 – Validation des opérations

L'État, maître d'ouvrage des opérations, s'assurera de la faisabilité des opérations programmées à toutes les phases du projet à partir de son dispositif propre de validation.

Article 4- DISPOSITIF

Il est convenu par les partenaires État et Grand Rodez de mettre en place un dispositif de travail en continu sur le projet de boulevard urbain associant si possible les autres partenaires.

Le chef de projet désigné pour l'État est M. le Directeur des Routes de la Direction Départementale de l'Équipement et le chef de projet désigné pour la Communauté d'Agglomération est le M. Directeur de l'Aménagement du Grand Rodez.

Ce dispositif technique est adossé au Comité Départemental de Suivi des Routes prévu au contrat de plan.

Il est prévu, à ce titre d'associer le Département au travail afin d'assurer la cohérence technique en terme de maillage et préparer des options de reclassement de voirie dès l'amont.

Article 5 – LES FINANCEMENTS CONTRACTUALISES

Il est prévu au XIIème Contrat de Plan 2000 – 2006 d'affecter 70 MF (environ 10,67 M€) à l'aménagement de la RN.88 en traversée du Grand Rodez.

Une convention spécifique a été signée par l'État et le Grand Rodez portant sur la répartition des crédits XIIème plan.

Article 6 – RECOURS A DES FINANCEMENTS COMPLEMENTAIRES

Au-delà des financements prévus dans le Contrat de Plan, il est entendu que les partenaires État et Grand Rodez pourront recourir à des financements complémentaires, notamment dans le cadre des dispositions du Contrat d'Agglomération prévu au XIIème plan et au titre du 1% Paysage et Développement. Le recours au 1% Paysage et Développement a été proposé par le Directeur des Routes dans la perspective d'une expérimentation de son application en site urbain.

Article 7- DUREE DE LA CONVENTION ET VALIDITE

La convention est remise à jour à l'issue de chacun des Contrats de Plan État – Région successifs contenant des dispositions d'ordre financier relatives à la RN 88, en particulier pour tenir compte des opérations qui sont nommément prévues et de leurs caractéristiques dans la perspective de l'aménagement d'un Boulevard Urbain tel qu'envisagé d'un commun accord.

Elle est reconduite par l'État et par les autorités responsables de la Communauté d'Agglomération du Grand Rodez selon les procédures propres à chacun.

Fait à Rodez, le

Le Président de la Communauté
D'Agglomération du Grand Rodez,

Le Préfet
de l'Aveyron,

Marc CENSI

Pierre BAYLE

NB : Le protocole a été signé le 28 mai 2002.

Aménagement de la RN 202 dans la traversée d'Entrevaux

A - Les enjeux du partenariat

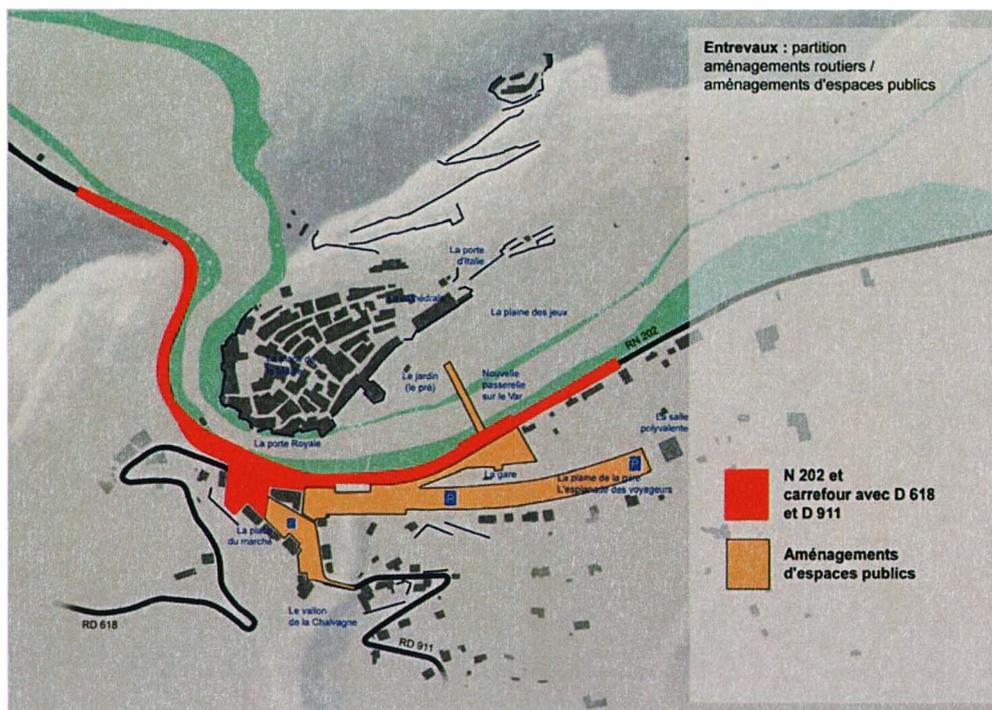
L'opération porte sur un aménagement qualitatif de la RN 202 (Grande Liaison d'Aménagement du Territoire) visant à la fois à améliorer la sécurité et le confort des usagers de l'itinéraire, et à requalifier la traversée du village en favorisant l'attrait et l'accueil touristiques. Elle est inscrite au CER 2000-2006 en études et acquisitions foncières, et le montant des travaux a été estimé en vue d'une inscription au prochain CER pour un montant de 6,4 M€.

La particularité de la traversée d'Entrevaux est de s'insérer dans de très fortes contraintes d'emprise, qui sont imposées d'un côté par la berge du Var et de l'autre par la voie ferrée Nice-Digne.

Toute solution purement routière, par dénivellation en tranchée couverte ou déviation en tunnel, serait très coûteuse et traumatisante pour le site.

La recherche d'une solution conçue dans le cadre d'une opération d'aménagement urbain des abords permet non seulement de traiter globalement l'ensemble des problèmes posés, mais aussi de diminuer sensiblement les coûts d'investissement.

Ainsi le projet modifie légèrement le tracé devant la porte de la cité pour en sécuriser l'accès et il recompose l'espace public proche pour organiser le stationnement et les cheminements des piétons. A partir de la gare et des parkings un circuit touristique est créé pour guider la visite jusqu'à la citadelle. Deux passerelles sont prévues pour permettre au circuit des piétons de franchir les deux cours d'eau et écarter les cheminements de la chaussée, trop étroite pour qu'ils y soient en sécurité.



ESTIMATION ROUTES HT	482 000 €
ESTIMATION ESP. PUBLICS HT	2 595 000 €
total HT	3 077 000 €

B - Modalités de mise en œuvre du partenariat

La collaboration avec la commune d'Entrevaux, principal partenaire associé à la démarche de conception de l'opération, s'est établie au moyen de relations de plus en plus formalisées.

A l'origine la DDE a lancé un appel à candidatures, pour définir le parti d'aménagement de la voie et de ses abords. La procédure a consisté à passer un marché de définition avec chacune des trois équipes sélectionnées. Les prestations ont été commandées en février 2001 avec un délai de réalisation de quatre mois.

Pendant toute cette première étape, un jury, auquel participait la commune, a été constitué pour procéder à la sélection des prestataires et choisir un parti d'aménagement parmi les trois projets proposés.

En novembre 2002 une convention de constitution d'un groupement de commandes portant à la fois sur les études et sur les travaux d'aménagement de la RN 202 et de ses abords, a été établie avec la commune d'Entrevaux. Cette convention définit la répartition des engagements financiers des deux maîtres d'ouvrage.

L'État a en charge ce qui est dans l'emprise de la RN 202 et ses abords immédiats, conformément aux dispositions de la circulaire du 29 mai 1990.

La commune s'engage à financer les aménagements urbains à l'extérieur de l'emprise ainsi que les travaux d'aménagement de la RN 202 à sa charge selon la circulaire.

La DDE assure la coordination du groupement et procède à l'organisation des opérations de sélection des prestataires avec une commission d'appel d'offres composée de représentants de l'État et de la commune.

Ainsi la conception de l'opération va se poursuivre avec la passation en mars 2003, d'un marché de maîtrise d'œuvre pour les études de l'ensemble du projet selon le parti d'aménagement retenu précédemment. La mission d'avant-projet et de projet comprend en tranche conditionnelle la production du dossier d'enquête d'utilité publique et l'étude d'impact.

Cette étude permettra de préciser les coûts des différentes composantes de l'opération en infrastructure routière et en aménagements urbains (espaces publics attenants, stationnement, cheminements piétonniers, mise en valeur du bâti riverain et des éléments naturels du site), et de définir les moyens de les financer.

Dès qu'elle sera en possession des nouvelles estimations, la DDE cherchera à élargir le partenariat pour assurer le financement de l'ensemble du programme d'aménagement.

Requalification de la RN4 à Champigny sur Marne



A - Le partenariat : une relation particulière dans le système d'acteurs

La requalification de la RN 4 à Champigny sur Marne s'inscrit dans **un contexte plus large de réflexion sur l'axe RN 4** (dans sa traversée du Val de Marne jusqu'en Seine et Marne depuis le pôle de Joinville-le-Pont jusque Pontault Combault), **mais relevant avant tout d'une logique d'itinéraire.**

Il y a trois démarches initiées ensemble avec des maîtrises d'ouvrage croisées sur des territoires complémentaires :

- Requalification de la traversée de Champigny
- L'inscription de la RN 4 au PDU Ile de France
- Le prolongement de Trans Val de Marne

Les démarches procèdent de la plupart des problématiques actuelles :

- Requalification urbaine
- Optimisation des transports collectifs
- Mise en oeuvre du PDU
- Amélioration de la sécurité routière

N.B : Dans la colonne Acteurs / partenaires, les partenaires sont mis en gras

	Enjeux	Acteurs / Partenaires	Territoires
Requalification de la traversée de Champigny (2.4 km)	<ul style="list-style-type: none"> • Urbain (image de la voie, vie des habitants, stationnement) • Sécurité, fluidité 	<p>État (DDE) Commune Transporteurs publics et privés, RATP</p> <p>Les riverains, les gestionnaires des équipements publics, les commerçants, les concessionnaires, les usagers, Financeurs (État, Région, Département)</p>	Vision assez liée à la traversée de Champigny

L'inscription de la RN 4 au PDU Ile de France	<ul style="list-style-type: none"> • Régularité des transports en commun (qualité de service) • Amélioration de l'accessibilité multimodale • Résorption des points noirs 	Etat (DREIF, DDE) Région Département Communauté d'agglomération, Communes concernées par le comité d'axe Transporteurs publics et privés STIF, RATP	Inscription de la RN dans un territoire plus large (connections, flux, modalités de déplacement)
Le prolongement du Trans Val de Marne	<ul style="list-style-type: none"> • Développement et accessibilité des transports collectifs • Aménagements spécifiques (PSGR) 	MO des études : État pour la RN 303 et CG 94 pour la RD 45	Axe tangent à la RN 4, qui apporte une épaisseur au travail de requalification

Maître d'ouvrage des études, la DDE est au cœur des trois démarches.

La subdivision études et Travaux Neufs est assistée d'une équipe de projet constituée de représentants :

- De l'arrondissement urbain Nord en charge notamment de l'exploitation de la RN
- De l'arrondissement fonctionnel des transports et de l'exploitation routière, en charge de l'animation des politiques de sécurité
- De la division de la circulation et des équipements routiers en charge de la gestion des carrefours à feux.

D'autres services internes à la DDE seront amenés à intervenir dans le déroulement de l'opération. En particulier le service de la programmation et des finances (budget, engagement, notification des marchés).

Par ailleurs, le service aménagement et prospective et l'architecte conseil de la DDE, sont associés depuis l'origine du projet.

Le chef de projet a été assisté par les conseils d'un architecte pendant une partie de la démarche.

Les partenaires essentiels de la DDE, commune de Champigny, Conseil Général 94, région Ile de France, DREIF, le syndicat des transporteurs d'Ile de France (STIF) sont consultés notamment à l'intérieur de groupes de travail :

- Un comité technique
- Un comité de pilotage du projet

B - Les raisons du partenariat : des intérêts communs

Définition d'un projet intégré dans son contexte urbain et cohérent avec ses évolutions prévisibles.

La collectivité a une vision du devenir de son territoire

Le projet de la requalification de Champigny et l'inscription de la RN4 au PDU Ile de France avancent dans un cadrage temporel similaire, mais de façon parallèle. Cependant, le projet de prolongement du Trans Val de Marne prend du retard (une procédure de déclassement de la RN 303 est demandée, elle est en suspens par rapport à la décentralisation)

En quoi ces démarches initiées sur des territoires presque voisins, avec des maîtrises d'ouvrage croisées, avec un pilote d'étude DDE contribuent à un projet cohérent sur un territoire ?

Comment faire pour créer de la synergie et alimenter une intelligence collective au service du projet urbain ?

La définition du programme de la requalification de la traversée de Champigny suppose :

- L'amélioration de la qualité des déplacements et le partage de l'espace :
 - Une maîtrise des flux et des pratiques de la circulation automobile
 - Une réponse au problème de stationnement dans la profondeur du tissu urbain
 - La fluidité et l'attractivité des transports en commun
 - La qualité et la sécurité des déplacements doux (piétons, cyclistes...)

⇒ Ces enjeux de déplacement répondent aux critères d'une avenue urbaine au sens du PDU.

- La transformation de l'image de la voie :
 - La mise en valeur des composantes architecturales
 - L'articulation des différentes séquences

⇒ Ces enjeux visent à renforcer l'identité urbaine de la ville et s'inscrivent dans la démarche globale de la requalification et de valorisation des différentes séquences de l'axe

- La dimension urbaine et son évolution
 - la requalification des espaces publics (parvis de la mairie),
 - L'évolution de l'urbanisation avec la ZAC des Bords de Marne ? (reconversion d'une friche, mutation d'îlots, construction de nouveaux logements en bord de RN4...)
 - Le maillage des dessertes et l'amélioration des échanges dans l'épaisseur du quartier ?

⇒ Ces enjeux se situent à une échelle plus locale (quartier, centre ville...)

A quel titre la DDE discute ou négocie avec la collectivité sur les champs urbains ? Point clé de réussite : la reconnaissance de la DDE comme partenaire du projet urbain.

Trois légitimités de la DDE :

- **Mémoire et connaissance du territoire**
Une des forces d'un arrondissement territorial est sa capacité à capitaliser dans le temps sa connaissance sur son territoire. L'Arrondissement urbain nord participant à toutes les démarches peut se constituer une connaissance du territoire très transversale et à des échelles variées. Elle a donc l'opportunité de tisser des liens constructifs avec les partenaires du territoire.

- **Vision transversale grâce à ses missions**

La DDE, maître d'ouvrage des études, se situe au cœur de toutes les démarches, donc au cœur des réflexions avec les partenaires. La disponibilité et le profil du chef de projet ont sans doute contribué à faciliter le positionnement de la DDE sur la conduite de projet complexe.

- **La capacité des services de l'Etat à se positionner au-dessus des enjeux locaux**

Ce positionnement assure une garantie pour la défense d'un intérêt général dans des jeux d'acteurs parfois complexes (transporteurs, concessionnaires, riverains, commerçants...)

- **L'engagement financier de l'Etat sur le contrat Etat-Région 2000-2006 pour 4 opérations intéressant le Val de Marne**

Les outils pour réussir :

Un socle de diagnostic partagé

Ce socle permet une sensibilisation et une implication progressive des acteurs et des partenaires du projet :

- L'étude urbaine Rousseau sur la RN 4
- L'étude de faisabilité et d'insertion du TVM
- Le pré-programme
- Le dossier d'études préliminaires
- Les enquêtes de stationnement
- ...

L'étude Rousseau a permis de construire un plan de référence et de dégager des hypothèses de travail pour les études ultérieures.

Les acteurs, grâce à ces réflexions, ont commencé à se forger une culture commune.

Le temps de maturation et de fabrication du projet par l'étude de définition

La démarche itérative programme-projet a permis de construire un vrai dialogue entre la maîtrise d'ouvrage partenariale et les trois équipes potentielles de maîtrise d'œuvre.

Dans le cadre des études de définition, les trois équipes choisies travaillent en synergie avec la maîtrise d'ouvrage. Elles ont des cultures et des approches différentes qui permettent d'enrichir le programme et le projet. Les trois scénarios alternatifs proposés incitent au débat en interne et en externe.

A noter que le périmètre du projet de définition est moins généreux que le territoire d'investigation et de réflexion des partenaires à l'origine.

Financements

Connaissance du coût des projets et programme

La requalification de la RN 4 dans la traversée de Champigny est programmée au Contrat État - Région 2000-2006, avec les trois autres requalifications de Routes nationales. Le montant global inscrit au CER pour les quatre opérations est de 20 M€ TTC. Le Conseil Général participe à hauteur de 5 M€.

Le principe d'une enveloppe globale pour plusieurs projets, peut stimuler l'élaboration et le portage d'un projet par partenaires. Il permet en plus d'adapter les moyens aux ambitions, et sert en ce sens la qualité du projet.

Dans le cadre des études de définition, le montant de l'enveloppe pour la première phase de travaux a été fixé à 3,5 M euros HT. La proposition d'un parti d'aménagement global de la section pouvant être réalisée dans une enveloppe de 12 M€ HT (incluant la première phase de travaux).

Une contribution des crédits routiers au projet urbain

Les trois propositions sont restées très tributaires de l'emprise de la voie, ce qui limite le travail sur l'épaisseur du tissu urbain. La requalification urbaine situe la réflexion sur quelques points de l'itinéraire (ex : parvis de la mairie), et sur les espaces riverains de l'infrastructure (de façade à façade).

Le travail sur cette nouvelle image plus urbaine de la voie peut avoir un effet d'entraînement auprès d'autres investisseurs.

Financer un premier pas pour passer de partenaire à maître d'ouvrage

La contribution à hauteur de 33% du Conseil Général lui confère un statut à part entière de partenaire sur la requalification urbaine de la RN.

Relations avec le public et les riverains

La commune de Champigny privilégie la concertation avec les habitants lors de l'élaboration d'un projet.

Une exposition en mairie est prévue à l'issue des études de définition début 2003 sur la base des trois propositions rendues puis suivra la procédure classique de concertation : art L300-2 et enquête publique. Des permanences et des réunions publiques sont organisées en mairie et avec des conseils de quartiers. L'enquête d'utilité publique se déroulera durant le premier semestre 2004.

C'est une invitation à débattre sur des scénarios alternatifs. La difficulté sera sans doute de gérer la prise en compte des avis dans le choix des projets et de servir la qualité du service public rendu par la requalification de la RN.

C - Composition et formalisation du partenariat

Quels sont les partenaires ?

L'organisation interne

La subdivision études et travaux neufs de l'arrondissement urbain Nord est pilote des études. Depuis l'origine du projet, elle a travaillé en étroite collaboration avec le Service Aménagement Prospective, pilote de trois autres études similaires.

Par ailleurs, un architecte, assistant à la maîtrise d'ouvrage a accompagné le chef de projet, jusqu'au choix du maître d'œuvre (il est malheureusement décédé avant la fin de sa mission).

L'organisation externe

Deux comités ont été créés :

- **Comité de pilotage (représentants politiques) :**
 - DDE 94, arrondissement Urbain Nord,
 - Commune de Champigny
 - Conseil général
 - Conseil régional
 - STIF
 - RATP
 - DREIF
 - Paysagiste et architecte conseil de la DDE
- **Comité technique (représentants techniques) :**
 - Idem comité de pilotage

Quelle organisation pour le projet ?

Comment garantir la continuité du partenariat dans le temps et en particulier dans les phases opérationnelles du projet ?

L'organisation « classique » en comité de pilotage et comité technique peut être difficile à faire vivre en phase opérationnelle (elle renvoie la coordination au niveau des différents chefs de projets). Hors dans le cas présent, la DDE assure la conduite du processus pour trois études.

Dans la phase de conception elle a le mérite d'ouvrir très largement la recherche des solutions en associant davantage de services techniques ou d'opérateurs impliqués dans l'aménagement urbain.

Comment coordonner le travail de plusieurs maître d'ouvrage ?

Comme pilote des trois études, la DDE assure la coordination des réflexions.

Quelle formalisation du partenariat ?

Il n'y a aucun document (à notre connaissance) qui formalise le partenariat. Même le Contrat État - Région ne fige pas la répartition des montants financiers pour les différents projets.

D - En Conclusion

Comment la DDE pourrait-elle tirer profiter de cette expérience innovante :

En interne : en terme de conduite de projet et d'organisation de service?

En externe : en terme d'évolution de ses missions et de nouveau positionnement par rapport aux autres partenaires ?

Comment la DDE pourrait-elle diffuser cette pratique de transversalité au sein de ses équipes ?

6.4.2 Formalisation du partenariat des projets d'Angers et de St Denis de la Réunion

- Délibérations de la Ville et de la Communauté d'Angers
- Convention cadre de St Denis de la Réunion

Délibérations de la Ville et de la Communauté d'Angers

566 - CONSEIL MUNICIPAL DU 28 OCTOBRE 2002

VOIRIE – Requalification de la RN 23 dans la traversée de l'agglomération angevine – Appel à projet – Confirmation de candidature

Monsieur le Maire, propose :

Rapporteur : Monsieur PERRON, Adjoint au Maire

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre d'un appel à projets en date du 22 février 2002 lancé par la direction des routes du Ministère de l'Équipement relatif à la conception intégrée des opérations routières en milieu urbain, la ville d'Angers et Angers Agglomération, sous la maîtrise d'ouvrage de la Direction Départementale de l'Équipement de Maine-et-Loire, ont déposé un dossier sur la requalification de la RN 23 dans la traversée de l'Agglomération angevine.

Monsieur le Ministre de l'Équipement, par courrier en date du 10 septembre 2002 adressé à Monsieur le Préfet de Maine-et-Loire, précise que le dossier déposé a été présélectionné par le comité de pilotage qui s'est réuni le 15 mai 2002 et sollicite l'accord des acteurs concernés.

La totalité de la phase programmation d'un montant estimé à 300 000 € sera prise en charge par la direction des routes.

La ville d'Angers et Angers Agglomération, dans le cadre d'une convention de répartition des dépenses, mettraient en place un budget estimé à 60 000 € destiné aux mesures d'accompagnement portant notamment sur la concertation.

Suivant l'avis de vos commissions, je vous propose d'autoriser Monsieur le Maire à confirmer la candidature de la ville d'Angers pour le projet d'études portant sur la requalification de la RN 23 dans la traversée de l'agglomération angevine.

LE CONSEIL,
ADOPTE.

Pour le Maire,
L'Adjoint délégué,

**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DU GRAND ANGERS**

**CONSEIL DE COMMUNAUTE
Séance du 12 novembre 2002**

**DEPLACEMENTS – PLAN DE DEPLACEMENTS URBAINS (PDU) –
REQUALIFICATION DE LA RN 23 DANS LA TRAVERSEE DE
L'AGGLOMERATION ANGEVINE – APPEL A PROJETS – CONFIRMATION
DE CANDIDATURE**

M. Raymond PERRON, Vice Président, expose :

Dans le cadre d'un appel à projets en date du 22 février 2002 lancé par la direction des routes du Ministère de l'Equipement relatif à la conception intégrée des opérations routières en milieu urbain, la ville d'Angers et Angers Agglomération, sous la maîtrise d'ouvrage de la Direction Départementale de l'Equipement de Maine-et-Loire, ont déposé un dossier sur la requalification de la RN 23 dans la traversée de l'agglomération angevine.

Monsieur le Ministre de l'Equipement, par courrier en date du 10 septembre 2002 adressé à Monsieur le Préfet de Maine-et-Loire, précise que le dossier déposé a été présélectionné par le comité de pilotage qui s'est réuni le 15 mai 2002 et sollicite l'accord des acteurs concernés.

La totalité de la phase programmation d'un montant estimé à 300 000 € sera prise en charge par la direction des routes.

La requalification de la RN 23 sera un enjeu majeur de la politique des déplacements à venir et s'inscrit dans le cadre du Plan de Déplacement Urbains (PDU) dont l'étude a été confiée par le SYTRA à la Communauté d'Agglomération du Grand Angers.

La Ville d'Angers et Angers Agglomération, dans le cadre d'une convention de répartition des dépenses, mettraient en place un budget estimé à 60 000 € destiné aux mesures d'accompagnement portant notamment sur la concertation.

En accord avec votre Bureau, je vous propose d'autoriser Monsieur le Président à confirmer la candidature d'Angers Agglomération pour le projet d'études portant sur la requalification de la RN 23 dans la traversée de l'agglomération angevine.

Le Conseil adopte à l'unanimité

Convention cadre de St Denis de la Réunion

BOULEVARD SUD DE SAINT DENIS CONVENTION CADRE N°970506

ENTRE :

L'ETAT, représenté par Monsieur le Préfet de la Région et du Département de la Réunion ;

La REGION REUNION, représentée par Madame la Présidente du Conseil Régional, et ci-après dénommée la Région ;

Le DEPARTEMENT DE LA REUNION, représenté par Monsieur le Président du Conseil Général, et ci-après dénommé le Département

ET :

La COMMUNE DE SAINT-DENIS, représentée par Monsieur le Maire, et ci-après dénommée la Commune ;

VU : La délibération n°970410 de la Commission Permanente du Conseil Régional de la Réunion en date du 1^{er} août 1997 ;

VU : La délibération n°.....du Conseil Général de la Réunion en date du.... ;

VU : La délibération n°du Conseil municipal de la Commune de Saint-Denis en date du

IL EST CONVENU CE QUI SUIT

PREAMBULE

La réalisation d'une liaison routière continue dans la traversée de la ville de Saint-Denis entre la RN1 - Route du Littoral à l'Ouest, et la Rivière des Pluies à l'Est, liaison ci-après dénommée "Boulevard Sud", nécessite à l'évidence la mise en place formalisée d'un partenariat entre l'Etat, la Région, le Département et la Commune de Saint-Denis

Actuellement, la construction de l'infrastructure routière "Boulevard Sud" est en cours de réalisation et a déjà fait l'objet de conventions financières partielles et d'études à divers degrés d'avancement sections par sections qui se rattachent à la présente convention. L'envergure technique et financière du projet a en effet conduit à fractionner sa mise en œuvre dans l'espace et le temps. Et au fur et à mesure, le contexte du projet s'est profondément modifié :

La ville a grandi

- Les secteurs traversés par le Boulevard Sud se sont urbanisés, densifiés ou vont l'être ;
- Les quartiers périphériques ont vu leur population fortement augmenter.

Les besoins en déplacement ont "explosé"

Pour les gérer, les bases d'une politique des transports et des déplacements ont été posées par le biais du Schéma Global des Déplacements (SGD) à l'échelle de l'île et du Plan de Déplacements Urbains sur l'agglomération dionysienne. Les principales conséquences sur Saint-Denis, selon un traitement intermodal des déplacements, sont :

- La réalisation du Boulevard Sud à 2x2 voies ;
- La mise en œuvre d'un Transport en Commun en Site Propre (TSCP) urbain connecté à terme à une TCSP interurbain ;
- Le réaménagement du boulevard en front de mer calibré à 2x2 voies.

Le choix du parti d'aménagement de l'infrastructure s'est modifié

D'une voie rapide urbaine en tranchée avec des carrefours dénivelés, le projet a évolué vers un boulevard urbain mieux intégré à la ville.

Le cadre réglementaire s'est renforcé

Les contraintes réglementaires que le projet doit aujourd'hui respecter sont plus strictes qu'il y a 5 ou 10 ans (environnement, bruit, écoulement des eaux, patrimoine...).

Ainsi le projet "boulevard sud" se situe à un carrefour d'enjeux :

Des enjeux à la fois régionaux, départementaux et communaux

- Au plan régional, le Boulevard Sud s'inscrit dans une logique d'aménagement routier à l'échelle de micro-régions Est - Nord-Ouest.

- Au plan départemental, le Boulevard Sud permet la connexion des routes départementales sur le territoire de Saint-Denis.

- Au plan communal, le Boulevard Sud constitue un projet urbain structurant pour le développement de la ville.

Des enjeux à la fois routiers et d'urbanisme

Au plan routier, le Boulevard Sud doit sensiblement améliorer les conditions de déplacement, quel qu'en soit le mode et quel que soit le type de trafic.

Au plan urbain, le Boulevard Sud est fondé sur une conception de boulevard urbain intégré à la ville, ce qui engendre une recomposition des franges urbaines de part et d'autre.

C'est sur ces bases qu'est fondée la présente convention.

ARTICLE 1 : OBJET DE LA CONVENTION

La présente convention détermine les principes généraux, sur lesquels s'accordent tous les partenaires, et qui sont nécessaires à la mise en œuvre progressive du projet "Boulevard Sud" dans le cadre d'une stratégie globale. Pour cela, elle identifie :

- L'objectif commun du projet "Boulevard Sud" à atteindre à terme ;
- Les moyens organisationnels, décisionnels, techniques, humains et financiers nécessaires pour atteindre cet objectif ;
- Le rôle de chacun des partenaires au sein de l'organisation de suivi de l'opération ;
- Les différents actes juridiques indispensables au bon avancement du projet (conventions financières, de concession...) ;
- Les grandes étapes et conditions de mise en œuvre du projet.

ARTICLE 2 : LE BOULEVARD SUD ET SON CONTEXTE

Le projet "Boulevard Sud" comprend :

- Le boulevard calibré à terme à 2x2 voies entre les rivières Saint-Denis et des Pluies ;
- La recomposition des franges urbaines de part et d'autre du boulevard.

La réussite de l'opération repose sur la bonne prise en compte de l'interdépendance entre les différents domaines constituant le projet "Boulevard Sud", à savoir :

- - Le boulevard et le schéma de circulation ;
- - La maîtrise du foncier ;
- - Le relogement ;
- - L'accompagnement social et économique ;
- - Le traitement des espaces publics ;
- - La restructuration des quartiers limitrophes à l'infrastructure ;
- - La planification et coordination entre les projets de Saint Denis ;
- - La concertation et la communication.

Autrement dit, les études routières du Boulevard doivent s'intégrer dans une réflexion d'aménagement plus globale en traitant les différents aspects (socio-économique, aménagement-urbanisme, intermodalité, technique routière) de manière cohérente.

Un schéma de cohérence, entre les fonctions routières et urbaines, constituera le document de référence du projet. Les partenaires conviennent d'élaborer et d'approuver le schéma de cohérence. Toutes actions, études ou travaux liés au projet "Boulevard Sud" devront se conformer à ce document.

Pour garantir une articulation cohérente du projet dans ses divers enjeux thématiques et dans le temps, la commune de Saint-Denis a lancé une procédure de désignation d'un concepteur urbain sur proposition de la Commission-Jury du 12 juillet 1996, le lauréat a été retenu lors du Conseil

municipal du 24 juillet 1996 et la Commission Permanente de la Région du 18 décembre 1996.

Dans ce cadre, la Région, le Département, la Commune et l'Etat s'engagent à assurer en partenariat le suivi du projet.

ARTICLE 3 : ORGANISATION

Opération d'envergure et complexe, le projet "Boulevard Sud" nécessite pour sa réalisation la création d'un schéma organisationnel spécifique.

3-1 : Maîtrise d'ouvrage

La Région Réunion, mandataire de l'Etat des opérations d'investissement sur le réseau routier national selon la loi du 02 août 1984 modifiée et la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985, assure la Maîtrise d'ouvrage des études et des travaux de construction de l'infrastructure routière.

La Commune de Saint-Denis assure la maîtrise d'ouvrage des travaux dits urbains, tels que définis à l'article 6 de la présente convention. Ces travaux sont réalisés par la Région dans le cadre d'une convention de mandat.

La Commune de Saint-Denis assure la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux liés à la recomposition urbaine de part et d'autre du projet routier.

3-2 : Mise en œuvre et conduite des opérations

Les signataires de la présente convention constituent un comité de suivi qui définit le projet, contrôle l'exécution et en assure la cohérence.

Il se compose de :

- - La Présidente de la Région ou son représentant ;
- - Le Président du Département ou son représentant ;
- - Le Maire ou son représentant ;
- - Le Préfet ou son représentant.

La conduite d'opération est assurée par une structure technique spécifique. Celle-ci, dénommée Noyau Opérationnel et d'Animation du Boulevard Sud (NOABS), a pour vocation d'assurer :

- Le suivi de la mise en œuvre du projet, afin qu'il soit conforme à l'ambition énoncée dans la présente convention, ce qui implique un rôle de coordination/pilotage de toutes les actions s'y référant ;
- La représentation technique des Maîtres d'ouvrage, ce qui implique la tâche d'analyse technique et financière des différentes actions menées au sein du projet ;
- L'élaboration et le suivi des différents plannings de toutes les interventions se rapportant au projet, ce qui implique les charges suivantes :

- identifier les étapes d'avancement par le comité de suivi et de validation des différentes assemblées ;
- effectuer la programmation technique et financière ;
- établir un fonctionnement interne adapté.

LE NOABS, équipe pluridisciplinaire, est composé de :

- représentants des services de la Région ;
- représentants des services du Département ;
- représentants des services de la Commune de Saint-Denis ;
- représentants de la Direction Départementale de l'Équipement ;
- un chef de projet clairement identifié.

Le NOABS se réunit très régulièrement et s'allie les compétences ponctuelles de membres nécessaires à l'avancement du projet sur un domaine spécifique. De la même manière, il prend attache avec tout partenaire extérieur qui, de par sa mission ou domaine d'intervention peut enrichir la réflexion et faire progresser le projet.

Une annexe à la présente convention définira le schéma organisationnel et les principes de validation des dossiers.

ARTICLE 4 : ACTEURS

Quatre acteurs opérationnels sont identifiés et leur rôle respectif reconnu par les partenaires.

1 - La Direction Départementale de l'Équipement est chargée de la maîtrise d'œuvre générale de l'infrastructure routière.

2 - Le chef de projet est désigné en accord avec les parties et ses conditions d'affectation seront réglées par une convention particulière.

Il a en charge d'animer le NOABS en assurant le secrétariat et en veillant au bon déroulement des séances de travail.

3 - Le concepteur urbain constitue un interlocuteur privilégié du NOABS pour ce qui concerne la conception urbaine du projet. Son rôle, du niveau de schéma directeur à celui d'études de projet, consiste essentiellement à intervenir sur :

- l'homogénéité de l'infrastructure dans une conception de boulevard urbain ;
- la vocation, l'image urbaine et le fonctionnement des quartiers traversés, en s'appuyant sur des schémas d'aménagement par sites.

4 - La SODIAC s'est vue confier par la Commune de Saint-Denis, une convention de concession globale d'aménagement des franges urbaines du Boulevard Sud. Elle sera désignée comme opérateur foncier pour le compte de la Région. Elle assurera les actions d'accompagnement social et de relogement nécessaires à la libération de l'emprise du boulevard.

ARTICLE 5 : PRINCIPES DE FINANCEMENT

⇒ Le projet Boulevard Sud dans son aspect routier est décomposé en quatre tranches fonctionnelles.

⇒ Le coût de chacune de ces tranches évalué en juin 1996 par le Maître d'œuvre comprenant les dépenses des études, travaux et foncier se décompose comme suit :

* **Tranche 1** : Carrefour Route Digue jusqu'à Ravine Chaudron rive gauche :
217,6 MF TTC

* **Tranche 2** :

- Section cœur de ville I : entre le carrefour Vauban et la rue Mazagran
 entre la rue Tourette et le pont VINH SAN

292 MF TTC

- Section du CERF entre la Ravine du Chaudron Rive Gauche et la RN 102 :
54,3 MF TTC

* **Tranche 3** :

- Section Cœur de ville II entre la rue Mazagran et la rue Tourette :
Sur la base du dossier d'enquête publique, les travaux et études ont été estimés à 83 MF TTC.

* **Tranche 4** : comprenant :

- Le parc urbain section route Digue / Vauban
- L'achèvement de la mise à 2x2 voies des tronçons déjà réalisés sur Sainte Clotilde
- Le raccordement Est entre la section du CERF et la Rivière des Pluies rive droite

Les travaux ne sont pas encore évalués à ce jour.

Les conventions financières par tranche, préciseront dans leurs annexes respectives, les décompositions et origines des montants pris en compte.

⇒ Le coût de chaque tranche fait l'objet d'une répartition par postes suivants :

- Etudes
- Foncier
- Travaux routiers
- Autres travaux de l'infrastructure routière...

⇒ Toute modification du coût ainsi évalué par tranche fera l'objet d'un avenant qui définira les conditions de prise en charge de son financement.

Les nouveaux plans de financements sont arrêtés d'accord parties entre la Région, le Département et la Commune selon une répartition fixée par des conventions particulières propres à chaque tranche fonctionnelle.

⇒ En outre, la construction du Boulevard Sud s'appuie sur divers financements extérieurs et plus particulièrement des financements de l'Union Européenne et de l'État.

ARTICLE 6 : FONCIER

⇒ En ce qui concerne le foncier, seuls les coûts liés à l'emprise stricte du Boulevard Sud relevant du domaine public de l'Etat sont imputables au coût du projet, étant entendu que ces coûts seront établis sur une évaluation des Domaines datant de moins d'un an, ou au vu du montant des indemnités définitives fixées par le juge.

Le Domaine public de l'Etat comprend :

- les 2x2 voies,
- le terre-plein central,
- les pistes cyclables attenantes aux chaussées,
- tout ou partie des trottoirs limitrophes de la voie.

Soit sur le principe une moyenne de 29 m.

Chacune des conventions particulières précisera les délimitations du domaine public de l'Etat.

Les autres aménagements (trottoirs, contre-allées, dépendances,...) relèvent du domaine public communal.

⇒ Les terrains acquis par la Région et le Département, non strictement nécessaires à l'emprise du Boulevard Sud seront proposés en priorité à la Commune, dans le respect des procédures définies par le Code de l'expropriation.

⇒ Les parties au projet tiennent chacun en ce qui les concerne des comptes d'opérations qu'elles présentent au Maître d'ouvrage à la fin de chaque exercice, accompagnés de tous éléments justificatifs des débours effectués et des charges assumées, aux fins d'exécution des engagements financiers tels que prévus aux conventions particulières de financement.

On entend par compte d'opération, une balance entre d'une part les coûts éligibles au projet routier supportés par chaque partenaire et d'autre part sa participation au projet telle qu'arrêtée par les conventions particulières de chaque tranche.

Il est entendu toutefois, que les dépenses faites par les parties au titre des acquisitions foncières et portées aux comptes d'opération ne peuvent conduire à remboursement par le Maître d'ouvrage.

⇒ Les modalités de reversement à la Région du produit de la vente des surplus de terrain fera l'objet d'une convention particulière entre l'Etat et la Région.

ARTICLE 7 : GESTION - EXPLOITATION ET ENTRETIEN DES OUVRAGES

Dès achèvement de chaque tranche de travaux avec mise en circulation, les ouvrages réalisés seront remis à l'Etat, qui en sera le gestionnaire et en assurera l'exploitation au titre de route nationale en traversée d'agglomération, la Commune assurant également une partie de l'exploitation et de l'entretien selon les conditions ci-après :

L'Etat

- La chaussée du Boulevard, y compris les carrefours, située entre bordures non comprises et hors accès des autres voies de raccordement.
- Les ouvrages d'art assurant les passages inférieurs ainsi que la tranchée couverte ;
- La signalisation tant horizontale que verticale ;
- Les avaloirs et dispositifs d'assainissement au même niveau que la voirie principale du Boulevard.

La Commune

- La voirie de raccordement, et cheminements piétons situés hors chaussée du Boulevard y compris les bordures ;
- Les parements des ouvrages situés sous le Boulevard ;
- Les évacuation des eaux ;
- L'éclairage, les plantations, les aménagements paysagers et les installations diverses situées sur les emprises ;
- La signalisation tricolore et la régulation du trafic.

Des conventions spécifiques préciseront les conditions d'exploitations et d'entretien des matériels et ouvrages remis à la Commune.

ARTICLE 8 : CLASSEMENT - DECLASSEMENT DE LA VOIRIE DEPARTEMENTALE

La voirie départementale concernée par les travaux du Boulevard :

- conservera son statut dans le cas de traversée par ouvrage dénivelé ;
- pourra être reclassée dans le réseau communal dans les sections situées au Nord des carrefours.

ARTICLE 9 : GRANDES ETAPES ET CONDITIONS DE MISE EN OEUVRE

L'objectif raisonnable recherché pour la livraison du projet dans sa totalité se situe à l'horizon 2005. Pour cela il convient :

- D'établir au fur et à mesure de l'avancement du projet les programmes fonctionnels avec pour chacun une échéance et des moyens financiers correspondants ;
- De suivre scrupuleusement un calendrier de validation par les maîtres d'ouvrage afin d'enchaîner régulièrement les programmes fonctionnels.

Chaque partenaire s'engage à observer ces principes qui permettront une réalisation progressive et fonctionnelle du projet. Le NOABS est chargé de concevoir les documents nécessaires au respect de cet article.

D'ores et déjà, il est convenu que la présente convention cadre régit les conventions particulières qui lui sont rattachées et notamment la convention :

- Convention REG 95/033 relative au financement de la tranche 1 du Boulevard Sud.
- Convention relative au financement de la tranche 2
- Chef de projet
- Opérateur foncier

ARTICLE 10 : MODIFICATION DE LA CONVENTION

La présente convention peut être modifiée par voie d'avenant, ou par le biais d'additifs inclus dans les conventions particulières.

ARTICLE 11 : DUREE DE LA CONVENTION

La présente convention prendra fin à l'achèvement du projet "Boulevard Sud".

Pour la Commune de Saint-Denis

A Saint-Denis, le 07 Août 1997

Monsieur le Maire,

Pour le Département de la Réunion

A Saint-Denis, le 07 Août 1997

Monsieur le Président du Conseil Général,

Pour le Conseil Régional de la Réunion

A Saint-Denis, le 07 Août 1997

Madame la Présidente du Conseil Régional,

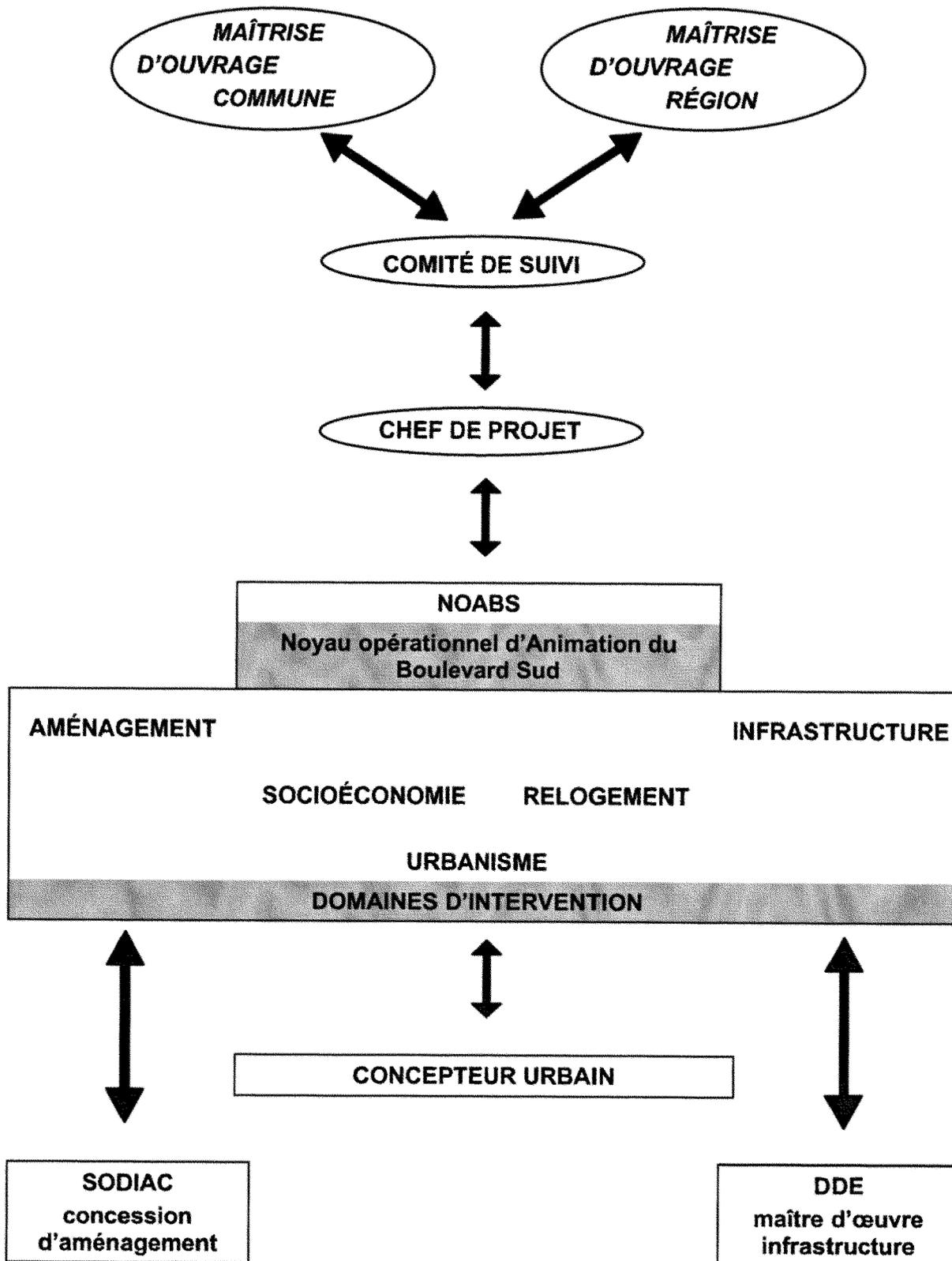
Pour l'Etat

A Saint-Denis, le 07 Août 1997

Monsieur le Préfet de la Région et du
Département de la Réunion,

Annexe I à la convention cadre portant sur le schéma organisationnel et les procédures de validation des dossiers.

Schéma organisationnel du projet Boulevard Sud



Principes de validation

Le Comité de suivi assisté du NOABS et particulièrement du Chef de Projet, est chargé de veiller à la mise en œuvre et conformité du projet dans ses différents aspects.

Les nécessaires étapes de validation formelle de la part des maîtres d'ouvrages interviendront à l'issue des principales phases d'études suivantes :

- Etudes préliminaires
- Etudes d'avant projet
- Etudes de projet
- Dossiers de consultation des entreprises

A chacune de ces phases d'étude, un dossier sera transmis simultanément aux maîtres d'ouvrages pour approbation par les commissions compétentes.

Ces transmissions s'effectueront en tenant compte des délais d'instruction de chaque maître d'ouvrage.

Table des matières

Introduction	9
1. A quoi sert le partenariat ?	11
1.1 Mettre en commun les différentes visions du devenir des territoires et des fonctions dévolues au projet routier pour parvenir à des objectifs partagés sur le projet routier	13
1.1.1 La collectivité (ou l'EPCI compétent) a conduit une réflexion intégrant le projet dans une vision convergente avec celle du maître d'ouvrage routier	14
1.1.2 La réflexion locale intègre le projet routier dans une vision différente du devenir du territoire	14
1.1.3 Une réflexion locale existe mais ne prend pas en compte le projet routier comme un enjeu en terme de développement urbain	15
1.1.4 Il n'y a pas de structure de réflexion locale à l'échelle de l'enjeu du projet routier	16
1.1.5 La réflexion locale se construit en réaction (voire en opposition) au projet	17
1.1.6 Cas dit « prospectif » où le maître d'ouvrage futur de la voie n'est pas désigné	18
1.2 Créer les conditions d'une dynamique de projet (négociation du contenu, financement, stratégie de communication...)	19
1.2.1 Clarifier les attributions et les compétences de chacun des partenaires afin d'éviter ou de limiter les conflits	19
1.2.2 Mobiliser les compétences	19
1.2.3 Mobiliser les différents acteurs pour une contribution au projet global d'aménagement	20
1.2.4 Intégrer la contrainte financière comme préoccupation commune des différents partenaires à toutes les étapes du projet	20
1.2.5 Identifier les points de désaccord pour les gérer avant qu'ils ne deviennent des points de conflits et de blocage	21
1.2.6 Élaborer une stratégie de communication	21
2. Le partenariat : une relation particulière dans le système d'acteurs, utile aux objectifs du projet	23
2.1 L'analyse stratégique pour connaître ses objectifs et adapter son organisation au système d'acteurs	23
2.2 Le système d'acteurs : quelques définitions	24

3. Comment concevoir et mettre en œuvre le partenariat ?	27
3.1 Le positionnement stratégique de la DDE	27
3.2 Une difficulté : un système en perpétuelle modification	27
3.2.1 Les partenaires évoluent en fonction de la position dans la chaîne d'action du projet	28
3.2.2 Les représentants des entités partenaires changent dans le temps	28
3.2.3 Des rotations de personnel dans les structures de projet	29
3.3 Quelle organisation partenariale pour la conduite du projet ?	30
3.3.1 L'organisation des structures de partenariat pour une élaboration concertée du projet	30
3.3.2 Mise en place d'une structure opérationnelle de maîtrise d'ouvrage	33
3.3.3 Le groupement de commandes	34
3.3.4 Le partenariat au sein d'une structure préexistante	34
3.3.5 La formalisation du partenariat	35
4. Conclusion	37
4.1 Organiser le partenariat : une obligation pour le maître d'ouvrage du projet routier	37
4.2 Analyser le système des acteurs : un préalable indispensable pour définir une stratégie	37
4.3 Rechercher l'organisation partenariale la mieux adaptée au contexte : un gage de réussite	38
5. Bibliographie succincte	39
6. Annexes	40
6.1 Liste des membres du comité de pilotage	40
6.2 Liste des membres du comité technique	40
6.3 Une approche en 5 étapes pour déterminer les partenariats à mobiliser	41
6.3.1 1 ^{ère} étape : Où se situe-t-on dans la chaîne d'action du projet ?	41
6.3.2 2 ^{ème} étape : Quelle est la base stratégique des acteurs ?	42
6.3.3 3 ^{ème} étape : Quelles ont été les relations déterminantes ?	42
6.3.4 4 ^{ème} étape : Quelle interprétation faire du système d'acteurs ?	43
6.3.5 5 ^{ème} étape : Que peut-on en tirer pour l'action ?	45
6.3.6 Exemple d'analyse du système d'acteurs sur le réaménagement d'une RN au sein de deux communes	47
6.4 Les fiches exemples	53
6.4.1 Le partenariat sur quatre projets sélectionnés	53

Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville ?
Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain

Requalification de la RN 2 à Aulnay-sous-Bois	54
Aménagement en boulevard urbain de la RN88 sur le Grand Rodez	60
Aménagement de la RN 202 dans la traversée d'Entrevaux	72
Requalification de la RN4 à Champigny sur Marne	74
6.4.2 Formalisation du partenariat des projets d'Angers et de St Denis de la Réunion	80
Délibérations de la Ville et de la Communauté d'Angers	81
Convention cadre de St Denis de la Réunion	83
Table des matières	94

© 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 -- 05-08 -- FR

Certu

9, rue Juliette-Récamier

69456 Lyon cedex 06

☎ (+33) (0) 4 72 74 59 59

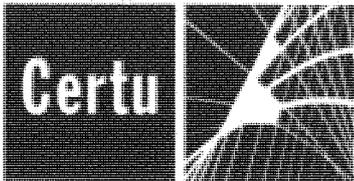
Internet <http://www.certu.fr>

Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville ?



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



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