

CONCEPTION INTÉGRÉE DES OPÉRATIONS ROUTIÈRES EN MILIEU URBAIN

Quelle démarche de programmation pour une conception intégrée de la route et de la ville ?

Quelle démarche de programmation pour une conception intégrée de la route et de la ville ?

Certu

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

Avis aux lecteurs

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

Le Certu publie aussi les collections :

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

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

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

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

NOTICE ANALYTIQUE

Organisme commanditaire : Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer – Direction des Routes		
Titre : Quelle démarche de programmation pour une conception intégrée de la route et de la ville ?		
Sous titre : Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain	Date d'achèvement : février 2006	Langue : française
Organisme auteur : Certu	Rédacteurs : P. Balmeffrézol avec les contributions de R. Bacqueville, E. Soufflet, D. Bouny, F. Drouy-Volte, B. Eneau, P. Rik, P. Gravier, J.P. Puy	Relecteur assurance qualité : Comité technique de l'action Gilles Garnaudier
Résumé : Le programme est le deuxième thème traité dans le cadre de l'action « Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain » lancée par la Direction des Routes. L'examen des projets sélectionnés et le travail des comités de pilotage et des comités techniques a permis de formaliser des éléments de progrès des démarches de programmation pour aller vers une conception intégrée des projets routiers en milieu urbain. Les projets routiers en milieu urbain s'inscrivent dans un territoire structuré à plusieurs échelles spatiales et temporelles. Animé d'évolutions nombreuses, ce territoire est le lieu d'action de multiples intervenants. Ces spécificités conduisent à des difficultés importantes dans la conduite des projets. Mettre en œuvre un processus continu de définition et d'élaboration du projet, ponctué d'étapes de formalisation des objectifs du maître d'ouvrage définissant une commande précise à un maître d'œuvre doit permettre l'amélioration de la conduite et de la qualité des projets routiers en milieu urbain. Pour mener à bien ce processus, trois principales pistes de progrès sont déclinées : assurer la cohérence spatiale et temporelle du projet avec notamment sa formalisation du projet à une échelle intermédiaire dans des scénarios globaux d'aménagement ; exploiter au maximum la dynamique entre objectifs et projets pour affiner le programme et la conception ; organiser l'intervention et stimuler la synergie des acteurs en veillant à la continuité du projet. Il n'existe pas de démarche type de programmation, néanmoins certains points de vigilance doivent être respectés dans toute démarche. Chacun les traitera à sa façon selon la nature, l'histoire, le contexte et les acteurs de son projet. Ce document traduit une réelle volonté de l'État de travailler en partenariat pour optimiser les effets des projets routiers et d'améliorer la clarté des décisions et la qualité du projet, à partir d'une démarche de programmation fondée sur des scénarios globaux d'aménagement. Cependant des questions demeurent quant à la réelle capacité des services à surmonter les difficultés législatives et contractuelles pour assurer la continuité et la cohérence du projet dans le temps.		
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 : infrastructure, programme conduite de projet, maîtrise d'ouvrage	Diffusion : tout public	
Nombre de pages : 119 pages	Confidentialité : non	Bibliographie : succincte

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.

Ce document constitue une aide aux chefs de projets. Les recommandations qu'il contient sont susceptibles d'évolution et doivent être mise en œuvre avec discernement.

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

Avant-propos

Confrontée à la difficulté d'insérer un projet routier dans un environnement animé de transformations incessantes comme peut l'être le milieu urbain, la Direction des Routes souhaite favoriser une conception plus interactive entre le projet routier et le territoire à la vie duquel il participe.

La nouveauté des démarches d'étude et des partenariats 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 trouver des projets permettant d'observer et de tirer des enseignements des méthodes mises en œuvre ou d'en essayer de nouvelles. La Direction des Routes souhaite pouvoir capitaliser en début 2005, à l'issue de deux années de travail, des enseignements à l'intention des services de l'État et plus généralement des maîtres d'ouvrage d'infrastructures routières en milieu urbain.

Après l'appel à projets, ce sont vingt-six projets présentés par vingt-et-une DDE qui ont été retenus en mai 2002 et qui seront examinés au cours des deux années d'expérimentations.

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 vers le comité de pilotage ou vers les DDE participants à la démarche par le biais des Cete.

Cinq thèmes d'études avaient été identifiés par le comité de pilotage :

- le partenariat ;
- le programme ;
- la conception ;
- la concertation ;
- les compétences et l'organisation des services, thème très transversal, est abordé au travers des thèmes ci-dessus.

Les trois premiers ont donné lieu à la rédaction de documents de synthèse. Le présent rapport est le deuxième de la série et traite donc du thème du programme.

SOMMAIRE

Introduction : trois leviers d'action pour des voies plus urbaines	9
1. L'intérêt de la démarche de programmation pour améliorer la conduite et la qualité des projets routiers en milieu urbain	11
1.1 Les spécificités des projets d'infrastructures routières en milieu urbain	11
1.2 Les problèmes récurrents liés aux pratiques actuelles	13
1.3 L'intérêt de la démarche d'élaboration d'un programme	15
2. Les conditions de réussite d'une démarche globale et continue de programmation des voies en milieu urbain	19
2.1 Assurer la cohérence du projet routier aux différentes échelles spatiales et temporelles	19
2.2 S'appuyer sur le dessin, pour préciser le dessein	21
2.3 Organiser l'intervention et stimuler la synergie des acteurs du projet	26
3. Démarches de programmation des projets routiers en milieu urbain	33
3.1 Rechercher une conception globale et intégrée du projet routier	33
3.2 Quelques attitudes possibles pour aller vers une conception globale	54
4. Des questionnements sur la continuité du projet qui demeurent	59
4.1 Sur la « maîtrise d'ouvrage partenariale » et son organisation	59
4.2 Sur la conception et la continuité conceptuelle du scénario global d'aménagement	61
4.3 Sur la maîtrise d'œuvre du projet particulier d'infrastructure	62

5. Conclusion	65
5.1 La volonté pour l'État d'améliorer le travail en partenariat, pour optimiser les effets des projets routiers	65
5.2 L'intérêt de la démarche de programmation, pour améliorer la clarté des décisions et la qualité du projet avec les partenaires et les concepteurs	65
5.3 La nécessité du « scénario global d'aménagement », étape intermédiaire de formalisation du projet routier et étape de programmation essentielle pour assurer la cohérence du projet, aux différentes échelles spatiales et temporelles	66
6. Annexes	69
6.1 Liste des membres des comités	69
6.2 Principe de contenu du pré-programme	70
6.3 Principe de contenu du programme	71
6.4 Fiches de cas	74
6.5 Des références à partager	109
Table des matières	115

Introduction : trois leviers d'action pour des voies plus urbaines

Prendre en compte le contexte du territoire et de la ville

Les voies routières importantes, comme peuvent l'être les routes nationales, sont un élément structurant de l'évolution de la ville et du territoire. Support des déplacements, elles desservent et relient les différents lieux de vie, d'habitat, d'activités, de loisirs, de la ville. Leurs tracés organisent la ville. Ils découpent la ville en quartiers différents ; ils hiérarchisent la trame urbaine. La définition des tracés urbains, la qualité de la trame continue et hiérarchisée des voies et des espaces publics contribuent à la lisibilité du territoire urbanisé et facilitent les échanges de ses habitants entre eux, mais aussi avec l'extérieur. Facteurs de cohésion dans la ville, ces voies sont également sources de désordres et de nuisances, notamment en matière de bruit, de paysage, de pollution de l'air, de sécurité, d'induction de trafic automobile et de consommation d'emprises.

Leur aménagement doit s'inscrire dans le renouvellement des stratégies urbaines impulsées par les lois «Aménagement et Développement Durable du Territoire», « Solidarité, Renouvellement Urbain » et l'élargissement de la politique de la ville, qui invitent à mieux prendre en compte les interactions entre déplacements, aménités urbaines et lien social.

L'enjeu de la politique de conception intégrée des opérations routières en milieu urbain que la Direction des Routes engage est au-delà de la limitation et de la compensation des impacts de la route sur le milieu traversé, d'inciter les collectivités compétentes à favoriser la recomposition du tissu existant là où passe la route qui va être l'objet d'un projet, ou de permettre un développement de l'urbanisation future harmonieux et cohérent avec la voie créée. Il s'agit de faire converger les orientations relatives à la ville et celles relatives au projet routier dans une dynamique urbaine positive tant en matière de déplacements que de qualité d'organisation de l'espace. Cette recherche d'adaptation réciproque du projet routier à la ville et du projet de la ville au projet routier doit être engagée très en amont du processus de conception. C'est dès que naît l'intention de faire, que s'organise cette recherche sur la voie nouvelle, déviée, ou requalifiée et sur les secteurs influencés.

Exprimer la commande, à partir du regard urbain

Cette inscription des principes de cohérence en amont des projets est aussi de nature à crédibiliser les positions de la maîtrise d'ouvrage publique, en exprimant mieux la commande à la maîtrise d'œuvre et en optimisant la concertation avec les publics concernés. Pour le CGPC, cette approche constitue une des composantes d'un repositionnement des services de la DDE sur le champ de l'urbain. Cela suppose en particulier de :

- mettre l'accent sur le contenu du projet au sens de « projet urbain » et de « projet de territoire », en prenant en compte l'interface du projet routier avec l'urbain, tant pour répondre à la réalité des enjeux, que pour favoriser l'acceptation du projet ;
- conforter la prise en compte de l'urbain dès l'amont dans l'expression de la commande ;
- privilégier une démarche intégrée et interactive entre projet routier et projet urbain, pour faire la ville ;

- composer avec les temporalités souvent décalées des projets routier et urbain ;
- lever les difficultés liées à la dissociation des maîtrises d'ouvrage ;
- repenser la méthodologie des instruments et des procédures ayant une incidence sur les relations entre voirie et urbanisme (SCOT /DVA /PLU /projet urbain /PDU /marchés de définition / procédures de dévolution en matière de maîtrise d'œuvre...) ;
- s'interroger sur les modalités de travail en équipe pluridisciplinaire...

Les temporalités différentes des projets routiers et urbains rendent difficile cette mise en convergence des démarches. La définition de principes directeurs communs pourrait l'assurer sans impliquer la simultanéité de réalisation. On peut citer en particulier :

- les principes de desserte et d'ordonnancement ou de protection des réalisations riveraines futures
- la conception de la trame des voies et espaces publics se reliant à la route projetée et structurée à partir d'elle

Progresser dans la démarche de conception intégrée

Ce livret sur la thématique du programme, propose à partir des premiers enseignements tirés de l'expérimentation nationale impulsée par la Direction des Routes, d'esquisser des pistes de progrès dans nos pratiques d'élaboration du projet de voie urbaine. Il est 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 des repères et des méthodes aux chefs de projets d'infrastructure, pour les aider à organiser une démarche permettant l'expression avec leurs partenaires d'une commande globale en vue d'une conception intégrée en milieu urbain.

Le document suppose que la décision de réaliser un projet routier a déjà été prise, sans préjuger de la justesse ou de la qualité des études d'opportunité et de faisabilité qui ont conduit à cette décision.

À partir des spécificités des projets d'infrastructure en milieu urbain, et des difficultés liées aux pratiques actuelles des acteurs partenaires, le premier volet présente l'intérêt de la démarche de programmation pour une conception plus intégrée et plus globale du projet.

La deuxième partie vise à identifier les conditions de réussite de la démarche de programmation, en optimisant l'emboîtement des échelles spatiales et temporelles, en faisant jouer pleinement la dynamique programme et projet et en organisant l'intervention des acteurs partenaires au service de la dynamique du projet.

Dans un troisième temps, il est proposé aux chefs de projet, cinq points de progrès pour leur démarche de programmation : la réflexion préalable, le diagnostic, le pré-programme, le programme, la conception globale ; ainsi que différentes démarches possibles issues de réflexions théoriques ou d'exemples tirés des projets sélectionnés dans le cadre de l'action.

Dans toute la suite du document, le terme « programmation » se réfère à l'élaboration du programme et non au sens utilisé par les gestionnaires financiers qui fait référence à l'affectation de ressources financières à des actions ou des projets.

1. L'intérêt de la démarche de programmation pour améliorer la conduite et la qualité des projets routiers en milieu urbain

Depuis de nombreuses années, la montée en puissance des préoccupations en matière de préservation de l'environnement et du cadre de vie autour des projets d'infrastructures ont conduit à renforcer l'évaluation, la réduction ou la compensation des impacts de ces projets. Désormais, dans un contexte où les acteurs sur les territoires urbains sont nombreux, où les moyens financiers disponibles pour l'aménagement d'espaces publics dont la construction des infrastructures routières, sont limités, il convient de dépasser la seule logique de préservation pour faire jouer pleinement à ces voies urbaines leur rôle d'équipement public de nos agglomérations en les concevant en synergie avec le reste de l'agglomération pour optimiser les avantages qu'elles apportent pour l'ensemble des acteurs.

La démarche d'élaboration d'un programme, le processus d'études, de travail, d'échanges, de débat et d'arbitrage des orientations entre les partenaires qu'il nécessite, puis sa validation, sont un cadre particulièrement intéressant de recherche collective et de formalisation d'une conception optimisée d'une infrastructure routière comme élément d'un scénario global d'aménagement. La démarche d'élaboration d'un programme constitue en cela à la fois un outil majeur relationnel, conceptuel et contractuel, vis à vis du ou des maîtres d'œuvre routier et urbain.

Après la présentation des spécificités des projets d'infrastructure en milieu urbain et l'identification de quelques difficultés dans la conduite de ces projets, ce chapitre indiquera en quoi la démarche de programmation peut contribuer à améliorer la qualité de conduite des projets et la qualité des projets eux-mêmes.

1.1 Les spécificités des projets d'infrastructures routières en milieu urbain

Les grandes infrastructures routières, qu'elles soient urbaines ou interurbaines, sont des équipements structurants des espaces qu'elles traversent, en termes de déplacements, bien sûr, mais aussi d'organisation de l'espace, de développement économique ou encore de paysage. En milieu urbain, la variété et l'ampleur des services rendus à l'agglomération par ces équipements aux différentes échelles d'espace, complexifient leur définition.

De plus, il est rare que le projet routier soit la seule initiative publique sur le territoire qu'il traverse. Il doit tenir compte d'autres projets, qu'il a quelquefois suscités, conduits par d'autres maîtres d'ouvrage, avec des objectifs complémentaires ou d'ordres différents.

Cette complexité, au sens premier du terme¹, oblige à des raisonnements plus systémiques que linéaires, faisant appel à des recherches de synergie entre projets, de compromis, de partenariats.

Elle oblige surtout à associer les acteurs du territoire concerné et tout particulièrement ceux qui, par leurs compétences sont porteurs d'autres projets, ou qui par leurs responsabilités institutionnelles et leurs fonctions représentatives, sont des relais de besoins exprimés par les usagers.

¹ Ce qui est tissé ensemble.

1.1.1 L'emboîtement complexe des échelles spatiales et temporelles

L'agglomération peut être perçue comme un système complexe en interaction avec d'autres agglomérations et avec le milieu environnant. Elle est composée de sous systèmes qui interagissent entre eux ou avec « l'extérieur » et possèdent des rythmes et des temporalités différents : quartiers, systèmes de transport, réseaux, etc. L'arrivée d'une grande infrastructure routière va obligatoirement modifier les équilibres qui existaient dans les relations entre l'agglomération et son environnement mais aussi dans les relations entre les sous systèmes qui la composent. Au-delà du seul système de transport que l'infrastructure va modifier, ce sont toutes les dynamiques de l'agglomération et de ce qui la compose qui vont être infléchies ou confortées : spatiales, l'agglomération s'étale, se renouvelle ; temporelles, elle est en pleine évolution ou bien figée ; mais aussi sociales – elle s'appauvrit, se développe, se densifie... Cette complexité spatiale et temporelle rend nécessaire de **resituer la conception** de tout grand projet d'équipement, comme une route, **dans une perception globale et prospective de l'aménagement urbain**, et ce d'autant plus que la durée nécessaire pour l'ensemble des études et la réalisation des travaux est longue, dépassant souvent dix ans pour les opérations importantes.

1.1.2 La constante évolution du milieu urbain

Le milieu urbain est un milieu évolutif dans le temps. Dans un contexte économique, politique, social, juridique lui-même évolutif, l'agglomération évolue et se transforme. Ces transformations ont pour objectif de s'adapter en continu aux usages et aux conditions de vie souhaitées par les citoyens. Elles sont néanmoins elles-mêmes génératrices de nouveaux comportements et usages. Ainsi, le phénomène de l'étalement urbain est dû en partie au souhait d'habiter une maison individuelle dans un « environnement vert » et il conduit entre autres à des déplacements plus longs.

Une infrastructure routière est ainsi un espace public qui occupe durablement un espace en réponse à un besoin de déplacements. Elle va susciter de nombreux autres usages, souhaités et attendus, ou craints et inattendus. **Selon son adaptation ou sa capacité d'évolution, elle continue plus ou moins bien à jouer un rôle dans le territoire.** En cela, les projets d'infrastructures urbaines représentent une composante du projet d'aménagement et de développement durable du territoire.

Certains espaces mono fonctionnels comme les dalles piétonnes, les autoponts, sont devenus tellement inadaptés aux usages actuels que la seule solution pour les faire évoluer est de les détruire.

1.1.3 La cohérence de l'action d'acteurs multiples sur la ville

Le projet routier interagit avec de nombreux éléments constitutifs de la ville à des échelles et sur des temps multiples. De nombreux acteurs agissent également sur ces éléments constitutifs. **Optimiser les avantages tirés de l'infrastructure suppose une mise en synergie des actions des acteurs du territoire.** Sans cela, les objectifs et les actions des différents acteurs peuvent être en contradiction et conduire à des dysfonctionnements pour la ville elle-même mais aussi pour les ouvrages particuliers des acteurs.

1.2 Les problèmes récurrents liés aux pratiques actuelles

L'absence de programme et de démarche partenariale confrontent les projets d'infrastructures routières à certains écueils récurrents.

1.2.1 La cohérence avec la planification territoriale

La réalisation effective d'une infrastructure prévue dans les anciens documents de planification², se heurte fréquemment à l'évolution du contexte depuis leur élaboration.

Par ailleurs, ces documents n'ont pas toujours permis d'apprécier les enjeux d'aménagement territorial à prendre en compte au titre du projet d'infrastructure routière et la cohérence avec la politique d'organisation des déplacements routiers. En conséquence, **la détermination des objectifs du projet routier de manière opérationnelle interroge à nouveau les hypothèses de ces documents** de planification qui relèvent de la compétence des collectivités locales.

La mise en œuvre des SCoT³ et des PLU⁴, institués par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, qui comportent un plan d'aménagement et de développement durable, un document d'orientation, ainsi que le travail des services de l'État au titre du processus d'association et de porter à connaissance, sont sans doute de nature à clarifier cette recherche de cohérence entre l'infrastructure de déplacements et l'aménagement du territoire concerné.

1.2.2 L'exercice difficile de la maîtrise d'ouvrage

Le **partage des responsabilités** et des compétences **n'est pas toujours clair** entre les différents partenaires concernés par le projet routier ce qui peut rendre difficile l'exercice des prérogatives de chacun.

La séparation a priori des missions et des responsabilités des maîtres d'ouvrage des projets routier et urbain et donc de leurs maîtres d'œuvre respectifs, conduit à une **difficulté de coordination et de cohérence d'ensemble**. L'absence d'un programme commun se traduit souvent par la juxtaposition, pour chaque maître d'ouvrage, de projets optimisés chacun par rapport à ses objectifs propres sans permettre de tirer parti des interactions possibles et des synergies entre projets, dans un souci de recherche d'optimisation globale pour la collectivité. L'absence de programme comme référentiel et outil de coordination pérenne s'avère d'autant plus pénalisant que la durée des études et d'exécution des travaux des différents projets qui constituent les pièces d'un même puzzle de l'aménagement d'un territoire est très longue, et que leurs réalisations sont le plus souvent dissociées.

L'absence ou le caractère trop succinct des réflexions et des débats accompagnant l'élaboration du programme de conception conduit les maîtres d'ouvrage à **fonder trop rapidement leurs décisions sur des caractéristiques de projets et non pas sur les objectifs** débattus et si possible partagés que devraient remplir l'infrastructure et les projets urbains associés. Ceci peut générer une confusion des rôles de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre, source de dysfonctionnements.

² Schéma directeur, Plans d'Occupation des Sols (POS).

³ Schéma de Cohérence Territorial.

⁴ Plans Locaux d'Urbanisme.

Cette inadéquation entre le niveau de précision des objectifs formulés par chacun des maîtres d'ouvrage et celui des caractéristiques techniques des projets qui les concrétisent peut conduire à des incompréhensions et à la remise en cause de plusieurs années de travail.

Enfin la **confusion des rôles des services de l'État**, à la fois maître d'ouvrage, maître d'œuvre, contrôleur, gestionnaire, mais aussi porteur de politiques publiques générales, et le manque de clarté ou de formalisation dans l'organisation de ces services pour exercer ces différentes fonctions, nuisent aux échanges avec les partenaires, et au questionnement nécessaire à la qualité globale et à la continuité du projet.

1.2.3 Les conditions de travail difficiles de la maîtrise d'œuvre

Ces difficultés sont de deux natures. D'une part la clarification insuffisante par le ou les maîtres d'ouvrage des données de programme rend l'exercice de la mission de maîtrise d'œuvre difficile et peut conduire à un mélange des rôles. D'autre part, la parcellisation des missions des maîtres d'œuvre concernés par les différents périmètres de maîtrise d'ouvrage et l'absence d'une coordination générale ne permettent pas de garantir la continuité et la cohérence globale de conception du projet dans le temps.

1.2.4 La communication avec le public

Il est difficile d'avoir une présentation transparente des choix de conception tout au long des différentes phases d'études et de réalisation des projets routiers, en l'absence de processus de programmation global permettant au public de bien saisir la chaîne d'action et le niveau des questions posées. En particulier, la représentation des enjeux, des objectifs ou des choix techniques pour le public est une réelle difficulté.

La qualité du débat et l'appropriation du projet par le public peuvent en être altérées. Le débat risque notamment de se focaliser sur des détails de conception sans que la question des enjeux soit discutée.

1.2.5 La prise en compte de l'évolutivité du contexte du projet

Les projets de grandes infrastructures sont élaborés sur des périodes longues, qui peuvent excéder 10 ans, pendant lesquelles des évolutions déterminantes du contexte du projet peuvent avoir lieu. Certaines sont prévisibles comme l'évolution du site du projet, d'autres dépendent de facteurs exogènes et le sont moins. On constate une difficulté à intégrer cette évolutivité de l'environnement du projet, et encore plus à anticiper le changement. L'optimisation du projet sur la base d'un programme présenté comme trop achevé conduit en effet à se priver de marges de manœuvre, d'adaptation pour intégrer des données nouvelles en cours de projet.

De la même manière, on perd vite de vue la fragilité de certains éléments de programme, soit qu'ils reposent sur des hypothèses insuffisamment étayées, soit qu'ils résultent de choix controversés. L'invalidation de ces éléments par des événements nouveaux (nouvelle étude, nouvelle décision) a des conséquences d'autant plus dommageables qu'elle n'a en général pas été anticipée.

Enfin, alors même que surviennent des événements ou des décisions qui remettent en question certains éléments de diagnostic ou de programme, il arrive que l'élaboration d'un projet se poursuive sur les objectifs antérieurs, entraînant alors des situations conflictuelles et des pertes de temps qui auraient pu être évitées.

1.3 L'intérêt de la démarche d'élaboration d'un programme

1.3.1 Qu'entend-on par « démarche de programmation », « pré-programme », « programme » ?

La loi MOP⁵ précise dans les termes suivants la notion de programme : *« le maître d'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle technique, et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage ».*

La définition des objectifs, des besoins que doit satisfaire une opération, comme des contraintes et exigences de toutes natures qui doivent être prises en compte, nécessite un travail préalable avec les partenaires concernés. C'est ce travail, éventuellement organisé en plusieurs étapes, que l'on appelle « démarche de programmation ».

Elle se concrétise par la formalisation de deux documents de nature, de cibles et de portée juridique différentes : le pré-programme et le programme.

Le pré-programme est le document établi par la maîtrise d'ouvrage pour le maître d'ouvrage. Il est destiné à définir les fondements du projet, les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre.

Le programme est un document établi par la maîtrise d'ouvrage pour la maîtrise d'œuvre. Il permet l'expression de la commande à la maîtrise d'œuvre. Pour un projet routier, le programme au sens de ce qui est indiqué dans la loi MOP ne peut être arrêté qu'à l'issue des conclusions de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique⁶.

Le tableau suivant indique les principales différences entre ces deux documents⁷.

⁵ loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée

⁶ Cela n'empêche pas de commencer à le formaliser bien avant.

⁷ Il est réalisé à partir d'un tableau issu du document : « La programmation des bâtiments publics – Rédiger le pré-programme et le programme » DGUHC, 1998

	Pré-programme	Programme
Destinataire	Le maître d'ouvrage	Le maître d'œuvre
Finalité	- clarifier et arrêter les fondements du projet en termes d'objectifs et de besoins à satisfaire ; - identifier les conditions de réussite de l'opération ; - organiser la communication au sein de la maîtrise d'ouvrage ; - consulter les collectivités et partenaires concernés ; - permettre l'élaboration du programme.	- permettre d'engager la phase de conception d'une solution technique, financière, architecturale et urbaine ; - sélectionner un maître d'œuvre et lui passer une commande ; - instaurer le dialogue entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre ; - vérifier l'adéquation des études de conception avec la commande du maître d'ouvrage ; - servir de référence en cas de litige ; - constituer la mémoire et un cadre de référence pérenne de l'opération.
Référence réglementaire	non	loi MOP
Portée juridique	non	pièce contractuelle du marché de maîtrise d'œuvre
Logique de rédaction	document de cadrage préalable en termes d'objectifs et de moyens à mettre en œuvre	document définissant les exigences et les performances à atteindre

La démarche de programmation d'une infrastructure routière en milieu urbain, destinée à répondre très largement aux besoins d'une agglomération et confrontée à des contraintes fortes, repose sur un **travail étroit de la maîtrise d'ouvrage routière avec l'ensemble des partenaires** concernés et notamment les collectivités locales. Au-delà des documents concrétisant la démarche, le pré-programme et le programme, c'est sa méthode d'élaboration et son caractère partagé qui font sa valeur et qui conduisent à l'enrichir au fil de la démarche, en même temps que se précise le projet.

1.3.2 À quoi sert la démarche d'élaboration d'un programme d'infrastructure ?

La démarche d'élaboration partenariale d'un programme et la formalisation qui l'accompagne à ses différentes étapes peuvent permettre de satisfaire un ensemble d'objectifs :

1.3.2.1 Vis à vis de la cohérence entre les différentes échelles territoriales

Le projet routier agit à différentes échelles spatiales et temporelles, c'est pour cela que la démarche d'élaboration du programme connu pour un bâtiment par exemple, ne peut suffire à assurer **la mise en cohérence des objectifs et des besoins à satisfaire par le projet routier sur toutes ces échelles**. La note de lancement de la démarche de conception intégrée en a identifié trois :

- l'échelle du territoire ou de la grande agglomération : le travail partenarial sur le SCoT devrait permettre d'assurer la cohérence des grands enjeux à cette échelle ;
- l'échelle intermédiaire des quartiers, celle du projet urbain ;
- l'échelle rapprochée, celle des emprises et des parcelles riveraines pour laquelle le processus d'élaboration du programme tel qu'il existe en bâtiment peut aider à affiner les détails du projet.

C'est sur l'échelle intermédiaire que doit porter le travail devant conduire à une réelle intégration du projet routier à la ville. La démarche d'élaboration du programme et de conception du projet routier, doit donc comprendre une étape correspondant à cette échelle intermédiaire. C'est le **scénario global d'aménagement, dont le projet routier constitue une composante**, élaboré en partenariat et dépassant la seule logique routière, qui peut permettre le lien et la continuité entre les grands enjeux du projet de territoire traités dans le SCoT et les objectifs précis auxquels doit répondre le projet routier dans ses relations de proximité et de voisinage avec les parcelles riveraines.

1.3.2.2 Vis à vis de l'exercice de la maîtrise d'ouvrage

L'élaboration d'un **programme global** dépassant le seul projet routier est le **préalable à une réponse globale** en terme de projet, permettant d'optimiser et de coordonner les actions des différents partenaires. Il constitue **un outil de dialogue** permettant aux différents maîtres d'ouvrage concernés d'établir, entre eux et avec leurs partenaires, les objectifs qu'ils poursuivent, d'examiner leur cohérence et leur hiérarchisation avec le souci de parvenir à une analyse partagée des objectifs et des besoins à satisfaire. En particulier, en repositionnant le maître d'ouvrage routier par rapport aux enjeux et aux objectifs de son projet, et non pas sur les solutions techniques, la démarche de programmation contribue à un meilleur exercice de la maîtrise d'ouvrage routière.

Le programme constitue un cadre de référence formalisé servant de **référentiel et d'outil de coordination** des actions des différents maîtres d'ouvrage et permettant d'avoir une **traçabilité des évolutions et des choix** dans le temps. En cela, il permet d'assurer la continuité sur une longue période, des principes qui ont fondé la conception avec une plus grande transparence et lisibilité des choix et des arbitrages successifs qui ont été réalisés.

Sur la durée très longue de conception et de réalisation des projets routiers et urbains, le programme constitue un **référentiel commun d'évaluation continue** de la solution technique à chacune des étapes de conception par rapport aux objectifs et aux besoins que s'étaient fixés les différents partenaires.

1.3.2.3 Vis à vis de l'exercice de la maîtrise d'œuvre

Dans le cadre des relations avec le maître d'ouvrage, le programme permet de **définir les objectifs et le cadre d'intervention d'un maître d'œuvre** pour la conception du projet.

Que ce soit dans le cadre du recours à une maîtrise d'œuvre privée ou dans le cadre de l'intervention des services techniques du maître d'ouvrage routier ou de ses partenaires, cette formalisation du programme à des fins contractuelles⁸ ou afin de **clarifier les rôles** en interne, est très importante.

Aussi bien que pour les différents maîtres d'ouvrage, le programme constitue un **outil de coordination** entre maîtres d'œuvre, ayant une force contractuelle et permettant d'assurer une cohérence d'ensemble, ou donnant tout au moins les moyens de s'en assurer.

1.3.2.4 Vis à vis de la communication avec le public

La **formalisation des choix et des décisions**, nécessitées par la démarche d'élaboration d'un programme, **permet** aux partenaires concernés et notamment aux maîtres d'ouvrage, de présenter au public, avec une plus grande **transparence et** une plus grande **clarté**, les choix et les orientations retenus. En tant que cadre de travail, cette démarche constitue pour le public et au regard des partenaires représentés, l'expression des besoins et des préoccupations de tous et pas seulement des services de l'État ou des collectivités locales.

Néanmoins, l'utilisation qui peut être faite par les différents partenaires aux fins de communication vers le public, des éléments issus de la démarche d'élaboration du programme, doit être définie préalablement comme une règle d'organisation du partenariat⁹.

Synthétique, écrit en langage clair, le pré-programme peut enfin constituer un **outil de consultation du public** sur certains aspects pour lesquels une phase de concertation paraîtrait indispensable pour arrêter certains objectifs ou aider les maîtres d'ouvrage dans leur choix.

Enfin, le caractère itératif de l'élaboration du programme permet par ailleurs d'intégrer réellement les résultats de la consultation du public.

Ainsi, pour l'aménagement de la RN 2 à Aulnay-sous-Bois, à partir de trois esquisses de projets proposées à la concertation des partenaires et du public, c'est finalement des orientations issues de deux projets qui ont été retenues pour poursuivre le projet. Voir la fiche de cas en annexe. Les conditions de réussite d'une démarche globale et continue de programmation des voies en milieu urbain

⁸ Marchés de maîtrise d'œuvre

⁹ Voir *Quel partenariat pour une conception intégrée de la route et de la ville ?*, Certu 2004

2. Les conditions de réussite d'une démarche globale et continue de programmation des voies en milieu urbain

La réussite d'une démarche de programmation globale et continue d'une infrastructure routière en milieu urbain, repose sur trois préoccupations principales du chef de projet :

- l'insertion du projet dans les dynamiques spatiales et temporelles à l'œuvre sur le territoire ;
- l'exploitation avisée du travail itératif sur le programme et sur le projet ;
- l'organisation de l'intervention des acteurs dans le processus.

2.1 Assurer la cohérence du projet routier aux différentes échelles spatiales et temporelles

Le projet routier interagit avec le territoire sur des échelles et sur des temps très variés. La cohérence du projet routier à ces différentes échelles repose sur :

- la formalisation d'une étape intermédiaire souvent inexistante aujourd'hui, celle du scénario global d'aménagement ;
- le souci permanent de rester cohérent par rapport aux conditions qui ont conduit aux décisions antérieures et d'anticiper sur les évolutions futures ;
- la capitalisation de la connaissance du territoire pour l'investir dans de futurs diagnostics à partir du retour d'expérience.

2.1.1 Formaliser le projet routier à l'échelle intermédiaire : « le scénario global d'aménagement »

Les échelles spatiales et temporelles sont en correspondance. Aux temps longs correspondent souvent de grandes échelles, aux temps courts des échelles petites. Ainsi, la définition du lieu de passage d'une déviation oriente l'organisation de la ville sur un temps long, alors que la définition de la nature du revêtement de chaussée peut être remise en cause à très court terme par l'intervention d'un concessionnaire de réseaux.

Dès lors que le projet routier se situe sur un **temps long en terme de réalisation mais aussi d'inscription dans le territoire**, il convient de se doter de moyens pour agir sur des temps intermédiaires, lors d'étapes intermédiaires de programmation, de conception, ou de réalisation, afin de permettre l'adaptation du projet aux évolutions du contexte et de l'agglomération.

L'outil proposé par la loi SRU, pour gérer le temps long et la grande échelle est le SCoT. La gestion du temps court et de la petite échelle se fait au niveau du projet détaillé. Entre la grande et la petite échelle, entre le temps long et le temps court, il convient d'instaurer une étape et **un outil permettant d'articuler ces échelles et ces temporalités différentes**. C'est **le scénario global d'aménagement**.

Le scénario global d'aménagement est issu d'un travail de conception globale d'un espace incluant le projet routier. Il permet de définir et préciser le programme du projet routier et des éventuels projets connexes. Il formalise la mise en synergie des actions des différents partenaires autour du projet routier pour permettre une optimisation globale de toutes leurs actions.

Il donne les orientations possibles concernant l'organisation urbaine, en cohérence avec l'arrivée du projet routier. Il permet ensuite de définir les différents lieux des projets opérationnels et permet ainsi la répartition des maîtrises d'ouvrages. Enfin, dans le cadre de la réalisation des différents projets particuliers, il permet de vérifier leur conformité au scénario global initial, ou de procéder aux ajustements nécessités par une évolution du contexte.

2.1.2 Évaluer et valider à chaque étape les hypothèses issues des réflexions antérieures et anticiper sur les évolutions futures

Pour des projets complexes comme les projets routiers en milieu urbain, le travail d'élaboration et de conception est organisé en étapes successives sur des durées souvent importantes. Le principe est alors d'aller du général au particulier avec des formalisations de plus en plus détaillées. Cependant, dès que l'action dure, il est important de vérifier que les conditions qui ont conduit aux décisions antérieures sont toujours valides sous peine d'aller à l'encontre des dynamiques à l'œuvre, de nuire à la cohérence du projet routier avec le territoire et de se heurter aux acteurs de ce territoire.

Cette préoccupation fondamentale suppose de **garder une trace des raisons des décisions antérieures** et de **prévoir** avant le début de chaque étape **un temps de validation des hypothèses émises précédemment**.

Un document de planification traduit des choix faits dans un certain contexte où le projet routier n'est pas toujours dans une phase opérationnelle mais envisagé comme simple possibilité ou comme souhait. La mise en œuvre du projet routier, modifie de fait le contexte de la planification en donnant un terme précis au projet. Les choix des collectivités vis à vis de ce projet, seront dès lors, faits dans ce nouveau contexte ce qui peut naturellement les amener à envisager des évolutions de leur document de planification.

De plus, au fur et à mesure que s'affine le programme et le projet, le champ des solutions possibles se réduit. Il est fondamental pour garder une capacité à réagir aux évolutions de l'environnement du projet, de maîtriser des marges de manœuvre et de ne pas se fermer des possibilités qu'il pourrait s'avérer nécessaire d'étudier.

Il convient donc, à chaque stade de la réflexion qui va préciser le programme, d'**identifier les exclusions souvent implicites** qui se trouvent ainsi opérées, et d'en **évaluer les conséquences pour l'adaptabilité du projet**. Il sera notamment particulièrement important de porter ces exclusions à la connaissance de l'ensemble des partenaires, pour que, si besoin, elles puissent être débattues avant que les choix soient arrêtés.

Par ailleurs, il est important d'évaluer les « risques » d'évolution de l'environnement du projet en établissant différents scénarios, afin de tester l'adaptabilité du projet à ces différentes hypothèses.

L'objectif n'est pas de rechercher l'adaptabilité maximale, qui conduirait à ne plus pouvoir opérer de choix, mais de **faire en sorte que les options retenues le soient en toute connaissance de cause**, soit qu'elles excluent des scénarios, soit que des adaptations possibles aient été explorées pour faire face aux évolutions de l'environnement du projet qu'il ne serait pas souhaitable d'exclure.

2.1.3 Investir en amont sur les études préalables et le diagnostic pour fonder l'examen des différentes orientations possibles et les choix effectués

Le **choix des orientations initiales repose sur un diagnostic**, résultant d'analyses fonctionnelles, urbaines, environnementales, économiques et sociales, réalisées sur des territoires d'études que les partenaires auront considérés comme pertinents. Ces analyses préalables, qui sont en général pour partie disponibles dans des documents existants¹⁰ devront être complétées en tant que de besoin par des études complémentaires, jusqu'à validation de toutes les hypothèses qui fondent le diagnostic. De la qualité de ces études dépendra donc la solidité du diagnostic et par là-même son caractère plus ou moins contestable.

Dans le cas d'une démarche partenariale comme la conception intégrée d'une infrastructure en milieu urbain, ce **diagnostic** devra être **partagé** entre les partenaires, et fera à cet effet **l'objet de débats**. L'insuffisance des études préalables ne pourra qu'avoir des conséquences très négatives sur la qualité de ces débats.

Le travail sur le diagnostic permet en outre de donner le **temps nécessaire à la maturation des idées**, et à tous les partenaires d'avancer au même rythme dans la réflexion.

Le diagnostic étant établi, le maître d'ouvrage routier et les collectivités locales concernées peuvent alors engager en étroite concertation les études pré-opérationnelles nécessaires à la définition du programme global. Ces études pré-opérationnelles doivent être abordées dans une vision assez large pour explorer le champ des possibles¹¹, et s'attacher à éclairer les choix par une explicitation claire des conséquences des solutions envisageables.

Voir la fiche de cas en annexe sur la rocade Nord de Grenoble avec les études urbaines menées par la communauté d'agglomération et l'État sur les secteurs urbains est et ouest.

2.2 S'appuyer sur le dessin, pour préciser le dessein

« **Préciser un objectif, c'est éliminer des solutions.** » Cette phrase exprime le lien inextricable entre définition des objectifs et définition du projet. Mettre en œuvre une démarche itérative entre programme et projet c'est préciser et enrichir en parallèle les objectifs et le projet lui-même.

Pour autant, il ne faut pas que ce lien conduise à une confusion des rôles entre celui qui décide et celui qui conçoit. Formaliser les objectifs d'une part, et les spatialiser d'autre part, permet de préciser et de clarifier les rôles ainsi que les prérogatives du maître d'ouvrage et du concepteur.

Les décisions doivent porter sur les objectifs, et sur le dessin seulement en tant qu'il permet de satisfaire au mieux le dessein.

Enfin, dans ces allers-retours entre projet et programme, la question de la représentation du projet doit être une préoccupation permanente.

¹⁰ SCoT, PLU, PDU...

¹¹ Approche multimodale des déplacements notamment

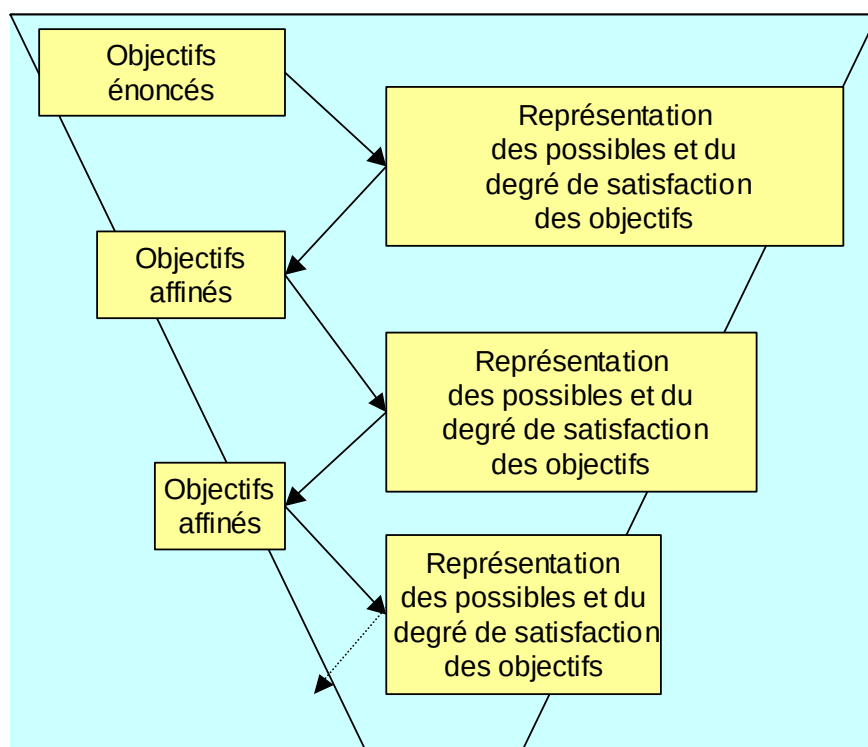
2.2.1 La démarche itérative entre programme et projet

Il est difficile de prendre une décision sur un projet de transformation de l'espace, sans avoir une représentation visuelle des conséquences de la décision. Plus précisément, l'arbitrage ou la hiérarchisation d'objectifs, parfois contradictoires, entre partenaires est souvent stérile et sans issue, s'ils ne sont pas capables de se représenter les conséquences de cet arbitrage. Le **travail sur les objectifs à partir de la représentation des projets possibles** est souvent fructueux : c'est la démarche itérative entre programme et projet.

Elle est l'une des manifestations concrètes du dialogue entre maître d'ouvrage et concepteurs et peut avoir lieu à n'importe quelle étape du projet.

Il s'agit d'organiser des allers-retours entre la formalisation d'objectifs de plus en plus précis et la représentation des solutions possibles résultant de ces objectifs. Cette démarche doit permettre de converger vers le projet à mettre en œuvre. Ce processus n'est pas forcément continu. Le projet a en effet cette vertu de rendre cohérente la prise en compte d'objectifs parfois contradictoires. Il permet de justifier a posteriori la réponse aux objectifs énoncés.

Démarche itérative entre programme et projets



Principe de la démarche itérative entre programme et projet.

Ce travail permet de **tester des hypothèses** et d'**arbitrer entre des objectifs différents** ou perçus comme tels par les partenaires en permettant de dépasser, par la représentation spatiale, d'apparentes contradictions sur les principes.

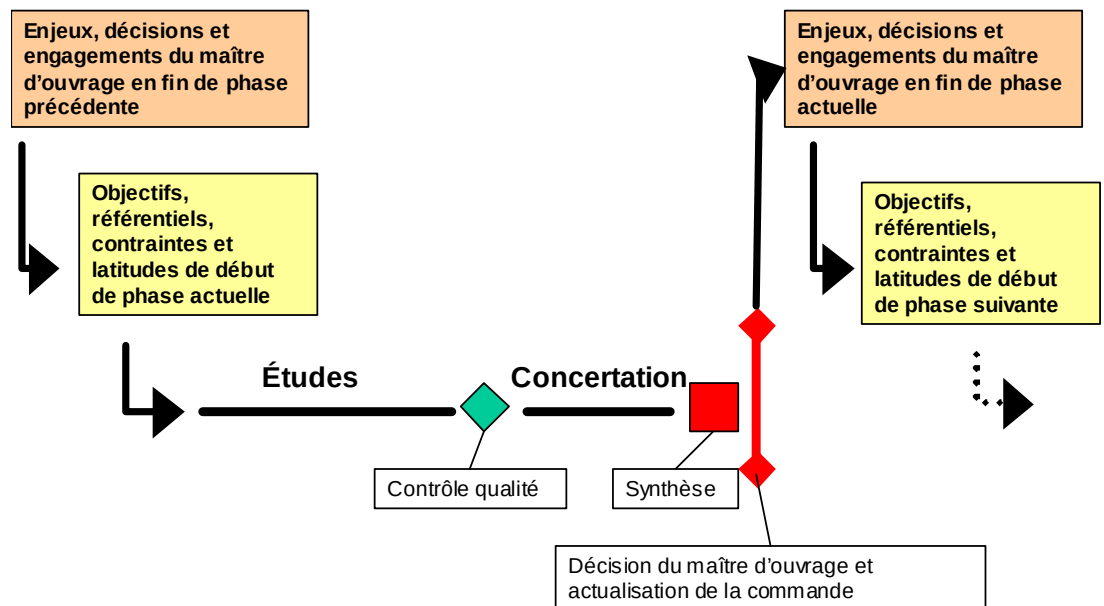
C'est une phase qui permet véritablement au travail partenarial de prendre sa dimension opérationnelle en sortant des principes et objectifs généraux énoncés par les partenaires et en les confrontant au projet. La qualité de ce travail permet de dégager une vision globale partagée de l'aménagement.

L'élément important, c'est de **capitaliser les avancées obtenues sur les objectifs** et de ne pas se contenter du projet comme synthèse des décisions. En effet dans le projet les décisions sur les objectifs sont implicites, et les remises en cause ultérieures du projet sont toujours possibles. De plus, la capitalisation des décisions sur les objectifs permet aux maîtres d'ouvrage de **garder une trace des solutions écartées** et des raisons pour lesquelles elles l'ont été.

La procédure du marché de définition est tout à fait conforme à cet esprit d'itération entre dessins et objectifs, pour préciser le programme¹². Rien n'empêche cependant, le chef de projet d'instituer ce type de démarche dans le cadre de prestations confiées en dehors de cette procédure et même pour des phases d'étude du projet très avancées.

La concertation et l'association des partenaires doivent trouver leur place dans cette démarche, afin que les **décisions sur les objectifs intègrent** les éléments issus de la **concertation** ou de l'**association des partenaires** pour la phase suivante.

Schéma d'une étape élémentaire du processus itératif



Source : C. Vachet

Schéma d'après une présentation de la démarche qualité mise en œuvre sur le projet d'aménagement de la RN 2 dans le département du Nord.

¹² Un programme doit cependant exister avant de lancer un tel marché.

Exemple du bruit :

Le maître d'ouvrage s'est engagé, dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, à réaliser des protections à la source pour limiter les nuisances acoustiques d'une infrastructure routière vis à vis d'un groupe d'habitations.

Le niveau de définition du projet à l'issue de l'enquête publique laisse encore de nombreuses possibilités de respecter cet engagement : baisser le profil en long du projet, réaliser des merlons de terre, des écrans acoustiques, ou un panachage entre ces possibilités.

L'utilisation d'une démarche itérative entre objectifs et projets permettra de dresser le champs des solutions possibles et de choisir, en concertation avec les riverains, celle qui répond le mieux à tous les engagements du maître d'ouvrage, y compris le coût.

2.2.2 La formalisation pour progresser et clarifier les rôles

Pendant cette démarche de travail qui conduit à mener simultanément un travail sur les objectifs et un travail sur le projet, il est important de bien définir les rôles et les phases d'études et de validation afin d'éviter qu'objectifs et projet ne deviennent mouvants simultanément.

En effet, le **concepteur a besoin d'avoir un cadre pour sa prestation** qui soit suffisamment stable pour qu'il puisse s'exprimer et user pleinement de ses compétences techniques, architecturales ou paysagères, mais aussi assurer la qualité et la rentabilité de son travail. Les **phases de validation** et le **niveau des rendus** doivent donc être définies à l'avance.

Le **maître d'ouvrage**, pour sa part, doit pouvoir annoncer à ses partenaires, mais aussi aux personnes concertées, à quel moment et sur la base de quels documents ils vont être sollicités. Il **peut** ainsi **organiser la validation des différentes étapes avec ses partenaires**.

Enfin, **concepteur et maître d'ouvrage** doivent veiller à **ne pas empiéter sur les prérogatives de l'autre**. Le maître d'ouvrage est responsable du dessin, le concepteur du dessin.

2.2.3 Évaluer le dessin à partir des objectifs identifiés

Le champ des projets possibles doit être évalué par rapport aux objectifs énoncés par la maîtrise d'ouvrage. Le coût et le financement du projet global sont des éléments importants de la décision au même titre que les autres objectifs validés par les partenaires.

Ainsi, **le projet seul ne constitue pas une réponse suffisante à la demande de la maîtrise d'ouvrage**. Pour pouvoir prendre sa décision, la maîtrise d'ouvrage a besoin d'évaluer dans quelle mesure les projets possibles satisfont à ses objectifs. L'appréciation de la réponse apportée par les projets aux objectifs, à toutes les étapes, suppose des partenaires **capables d'estimer collectivement les conséquences des choix** ou des orientations adoptés **sur le projet**. S'agissant d'éléments quantitatifs, ces appréciations sont soumises aux incertitudes des études ou des connaissances sur le domaine ; s'agissant d'éléments qualitatifs, le caractère subjectif¹³ des

¹³ Au sens de dépendant de celui qui conduit l'appréciation

appréciations nécessite la constitution avec les partenaires, de quelques clés de lecture de la qualité des projets.

La nature de la démarche engagée peut être, par plusieurs aspects, génératrice de rêves et d'attentes qui, à défaut d'être confrontés au réalisme économique et aux engagements possibles des maîtres d'ouvrage, peuvent conduire à l'effet inverse de celui recherché et notamment à des frustrations ou des attitudes de rejet de certains partenaires mais aussi du public.

En particulier, le nombre et la nature des partenaires associés dans le cadre du travail d'élaboration du programme, peuvent conduire à une surenchère d'exigences¹⁴ ou de contraintes ayant des implications financières majeures.

En conséquence, le **souci de s'assurer du réalisme des propositions** doit être **posé d'emblée comme une exigence collective** pour l'ensemble des partenaires associés, non seulement pour les maîtres d'ouvrage mais aussi au titre de la crédibilité envers le public.

L'approche globale nécessite d'envisager la faisabilité globale mais aussi de chaque ouvrage pour les maîtres d'ouvrage potentiels en fonction du découpage et de la répartition des projets. Pour fonctionner correctement, et éviter le « rêve inaccessible », le **travail des concepteurs doit s'appuyer sur un cadrage initial des exigences et des contraintes** globales mais aussi pour les différents maîtres d'ouvrage potentiellement concernés.

2.2.4 La représentation du projet

Dans le processus de projet, la représentation du projet est de toute première importance dans le **dialogue entre maître d'ouvrage et concepteur**, mais aussi **vis à vis du public**. Il s'agit surtout ici de soulever quelques points de vigilance pour les chefs de projet.

Il y a souvent confusion entre le **dessin, image** qui fige l'aspect du projet, et le **dessin, projet** qui donne des principes d'organisation qui pourront être précisés par la suite.

Le dessin n'est pas le seul moyen utilisé pour représenter le projet. Le croquis, la maquette, le photo montage sont quelques exemples de media possibles. Il convient de s'interroger sur celui qu'il convient d'utiliser et dans quel but.

Trop de projets routiers sont présentés au travers d'une représentation du linéaire de la voie à partir de plan de tracés sans que le contexte du projet ne soit représenté. Dans la perspective d'un projet intégré, il est indispensable de **représenter le projet et le contexte** avec lequel il interagit.

L'utilisation de coupes peut par exemple permettre de représenter la voie dans l'épaisseur ainsi que les volumes.
Le plan est un mode de représentations avec lequel il faut un minimum d'affinités pour arriver à en extraire de l'information.

Les partenaires de la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre ont constamment à s'interroger sur les modes de représentation du projet les plus adaptés aux publics visés ? (élus, riverains, techniciens, concepteurs, urbanistes...), à chacune des étapes de définition du projet.

¹⁴ Demande de section enterrée du projet routier par exemple

2.3 Organiser l'intervention et stimuler la synergie des acteurs du projet

Mener à bien la démarche de programmation de l'infrastructure suppose de permettre à chacun des acteurs du projet d'y trouver sa place. C'est au chef de projet de l'organiser, pour y parvenir : donner leur place aux collectivités, notamment au regard de leurs compétences en aménagement, prévoir avec les partenaires les temps d'échanges avec le public, clarifier les rôles de chacun, mobiliser au sein des différentes maîtrises d'ouvrages les compétences requises et penser à la continuité de la démarche¹⁵.

2.3.1 Impliquer les collectivités locales

Les collectivités locales constituent des partenaires clefs de la démarche d'élaboration itérative du programme et du projet d'infrastructure. Par leur compétence en matière d'aménagement, elles ont vocation à prendre les mesures permettant de mettre en œuvre les décisions arrêtées avec leurs partenaires en terme de coordination des actions, mais aussi à être maître d'ouvrage des aménagements urbains composant avec le projet routier, le scénario global d'aménagement. **La concrétisation** dans le programme, dans le scénario global d'aménagement ou dans un « plan de référence », **d'orientations urbaines, n'ont de valeur que si les collectivités concernées s'y engagent**. Au-delà de l'attitude constructive des collectivités locales dans le cadre du travail partenarial, il convient que leur engagement effectif se concrétise. Il peut se décliner, soit par la **prise en charge de la maîtrise d'ouvrage des aménagements urbains** qui, par leur nature ou leur domanialité, leur incombent, soit par la mise en œuvre de « **règles urbaines** » traduites dans des chartes ou dans les **documents réglementaires** d'urbanisme, **destinés à pérenniser les orientations urbaines** arrêtées qui ont fondé les données de programme de conception du projet routier.

Même s'il ne saurait y avoir de recettes en la matière, **l'ouverture d'esprit**, la **transparence des choix**, la mise en place d'un **calendrier raisonnable**, **l'interpellation des collectivités sur des scénarios d'aménagement**, sont autant de moyens favorisant cette implication.

2.3.2 Impliquer le public

L'implication du public s'inscrit dans le **principe de participation** requis par les textes¹⁶. Il s'agit pour le maître d'ouvrage routier de viser la **réalisation d'un meilleur projet**, adapté à ceux pour qui il est conçu et à ceux qui le vivent au quotidien. Il s'agit aussi de faire en sorte que les **décisions** soient prises en connaissant l'avis du public sur l'objet de la décision. Dans tous les cas, la participation du public doit intervenir avant que les caractéristiques du projet n'aient été arrêtées. Il appartient donc aux **maîtres d'ouvrage** des projets routier et urbain de **déterminer l'opportunité, le moment** de l'implication du public ainsi que **les modalités** de la consultation. Celles-ci dépendront plus particulièrement de la nature de ce qui est présenté au public et de ce que l'on attend de lui¹⁷.

¹⁵ Sur ce dernier point on pourra se reporter au chapitre 4.

¹⁶ Article L110-1 du code de l'environnement 4^e alinéa : « Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. ».

¹⁷ Données à prendre en compte, avis sur une proposition d'aménagement, autre.

Voir la fiche de cas sur Aulnay-sous-Bois en annexe et notamment la lettre des ministres de l'équipement et de la ville.

L'implication du public aux phases de réflexion amont du processus d'élaboration du programme urbain a des conséquences multiples :

- cette participation au processus de conception permet d'**espérer une meilleure adhésion aux choix**, dès lors qu'ils intègrent les enseignements de la consultation du public. Ceci est particulièrement utile dans le cadre de l'enquête publique du ou des projets pour présenter et justifier les choix ayant conduit à la solution retenue ;
- cette implication du public ne vaut que **si la démarche** d'élaboration du programme de conception du projet urbain **permet** réellement **d'intégrer les apports** résultant de la participation du public¹⁸ ;
- pour éviter les dérives dans le projet et les frustrations éventuelles du public, le déroulement de la **démarche doit intégrer les conséquences de l'implication du public** (y compris dans les aspects contractuels liés à la consultation de concepteurs).

Les partenaires doivent veiller à **définir à chaque étape clef les modalités de participation du public**, de prise en compte dans leurs réflexions et décisions des enseignements tirés. Ces consultations doivent être mises en œuvre conjointement par les futurs maîtres d'ouvrage (État, collectivités locales) et les collectivités locales territorialement concernées, compétentes au titre de l'aménagement urbain.

2.3.3 Clarifier les rôles et organiser la maîtrise d'ouvrage partenariale

L'une des clés de la conception intégrée est d'arriver à coordonner l'action de plusieurs acteurs sur le territoire. Cette action simultanée ne doit pas pour autant conduire à de la confusion et il est donc indispensable de clarifier les rôles et compétences de chacun.

2.3.3.1 Un maître d'ouvrage routier fort, interlocuteur de personnes publiques compétentes en matière d'aménagement

Le maître d'ouvrage routier ne doit pas se mettre en retrait¹⁹. En s'appuyant sur les objectifs de son projet et même s'il n'a pu obtenir un partenariat actif des collectivités territoriales compétentes, le **maître d'ouvrage routier devra se donner les moyens de préciser les hypothèses d'évolutions urbaines** sur lesquelles il s'est fondé dans l'établissement de son projet. Il ne porte pas, alors, un scénario global qu'il aurait élaboré, mais **assume** simplement son **rôle de maître d'ouvrage routier** soucieux d'inscrire au mieux son projet dans son environnement **en s'appuyant sur un scénario global d'aménagement**.

Toutefois, le maître d'ouvrage routier doit veiller à **ne pas assumer de fait le portage du scénario global d'aménagement** dans le cadre de sa conception. En effet, il n'est pas légitimement compétent, même si la collectivité locale concernée reste en retrait et se satisfait de cette substitution. Une telle situation rendrait fragiles les décisions finalement adoptées par le maître d'ouvrage routier qui n'en a pas la compétence et nuirait au portage dans le temps des orientations urbaines ainsi définies.

¹⁸ Chacun est prêt à intégrer ces éléments et des temps d'études spécifiques sont prévus.

¹⁹ son projet est souvent l'élément déclencheur des réflexions

Dans le cas où il s'avère nécessaire d'opérer des choix précis, relevant à l'évidence de la responsabilité des collectivités locales, ou les engageant dans des orientations sur lesquelles elles ne se seraient pas prononcées, **le maître d'ouvrage routier devra mesurer le risque qu'il prend pour son projet en se passant de choix explicite de ses partenaires.**

Sur le projet de la L2 Nord, la DDE des Bouches du Rhône qui a longtemps incité une réflexion urbaine sur le devenir des quartiers Nord, est en recherche d'accord avec ses partenaires sur la répartition des maîtrises d'ouvrages et le portage d'un projet urbain global.

2.3.3.2 La clarification des rôles et la coordination des maîtres d'ouvrage potentiels

Le maître d'ouvrage routier n'est jamais seul. Il y a toujours au moins une autre personne publique compétente en matière d'aménagement et souvent d'autres maîtres d'ouvrage même s'ils ne sont pas connus ou déclarés au démarrage des réflexions.

Les modalités d'élaboration et de validation du programme en vue de l'élaboration d'un scénario global d'aménagement doivent **intégrer l'intervention de ces personnes** de manière très claire. En particulier dans les phases précédant l'adoption d'un scénario global d'aménagement, les **hypothèses de répartition des maîtrises d'ouvrages et des financements doivent être étudiées et discutées** de manière précise et transparente **au regard des compétences de chacun.**

Si l'étude de scénarios globaux d'aménagement peut conduire à des aménagements sur une route départementale, il est normal que le conseil Général soit associé à ces études afin de valider techniquement et en terme de maîtrise d'ouvrage potentielle, les scénarios concernés.

En tout état de cause, il faut éviter que les partenaires hésitent à s'impliquer dans les étapes de programmation par peur d'être mis à contribution en tant que maître d'ouvrage ou en tant que financeurs par la suite. La **formalisation de la contribution aux études et l'intégration de leurs contraintes** (moyens humains ou financiers) **dans le programme global** peut permettre d'éviter cet écueil.

Dès lors qu'un **scénario global d'aménagement** est arrêté, la **répartition des maîtrises d'ouvrages et des financements** peut être mise au point sur la base de ce document partagé entre les partenaires. Il sert aussi de cadre à la **coordination des maîtrises d'ouvrages** entre elles.

Enfin il ne faut pas perdre de vue qu'au-delà de ses compétences de maître d'ouvrage routier, l'État détient un **rôle de garant de l'intérêt général** et de **porteur de politiques publiques**. Ce rôle devra être **clairement identifié** et traduit dans la représentation de l'État dans les différentes instances de management du projet. Il s'agit d'une condition nécessaire tant en interne aux services de l'État²⁰ qu'en externe pour permettre aux autres acteurs d'identifier clairement leurs interlocuteurs.

²⁰ Chacun a besoin de connaître son domaine de compétence et de légitimité

Ce souci de clarification est indépendant de la nécessité déjà évoquée au titre du thème « partenariat » d'une coordination des services de l'Etat, qui a pour objectif d'assurer la cohérence des discours et des actions de ces différents services.

2.3.3.3 Distinguer clairement la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage

Parallèlement à la répartition des compétences entre les différents maîtres d'ouvrage, il convient d'avoir le souci de **clarifier pour chaque projet particulier, les relations entre les maîtres d'œuvre, et leurs maîtres d'ouvrage**. En particulier, pour l'Etat, mais c'est vrai aussi pour les collectivités locales, la **dissociation des rôles** justifie une **formalisation de la commande au maître d'œuvre et des limites de sa mission**. Il faut dans ce cadre veiller tout particulièrement, à la clarification des rôles des services de l'Etat qui seraient amenés à assurer une partie de ces missions de maîtrise d'œuvre afin que les mêmes personnes ne se retrouvent pas à la fois en position de maître d'œuvre et de maître d'ouvrage.

À Grenoble, les marchés de définition ont eu un impact positif d'abord sur la gouvernance du projet plus que sur sa conception. Celui qui questionne n'est pas celui qui répond ou pense à la place des autres ; on sort du non-dit. Le maître d'ouvrage se remet ainsi au même niveau que les collectivités, il « co-pilote », co-écrit » et partage le choix des prestataires (ce qui constitue un acte important) et nécessite un pilotage fort. Il s'implique néanmoins dans la conception globale et pèse sur le projet : un projet n'est pas qu'un acte de création de la part d'un concepteur-maître d'œuvre. Il dépend fortement de l'identité et de la volonté du maître d'ouvrage.
Extrait du compte rendu du second séminaire organisé par le Cete de Lyon

2.3.4 Solliciter et coordonner les compétences adaptées

La démarche de conception intégrée d'une infrastructure routière en milieu urbain repose sur la bonne connaissance et la prise en compte des différentes facettes qui composent le territoire du projet par le maître d'ouvrage routier et ses partenaires. Ceux-ci doivent donc pouvoir **mobiliser des compétences pluridisciplinaires** pour y parvenir. Ceci doit se traduire :

- par une **maîtrise d'ouvrage routière ouverte aux questions urbaines** et à même de **susciter le dialogue avec les collectivités** afin de mener les débats amont, d'**aider à l'émergence des enjeux** et à la **définition des objectifs** du scénario global d'aménagement. Des compétences pluridisciplinaires permettent des échanges plus fructueux avec les collectivités et avec les concepteurs ou les prestataires des différentes études techniques. Par ailleurs, une **capacité de synthèse** non-biaisée par des préoccupations uniquement routières permet une réelle **prise en compte de tous les aspects du projet de manière globale** ;
- par une **composition** appropriée en termes de compétences des équipes en charge de la conception du projet. Elle doit être **adaptée aux problématiques rencontrées** (urbaines, environnementales, ...) et à leur degré d'approfondissement afin notamment d'assurer avec toute l'efficacité possible la prise en compte des aspects urbains dans toutes les phases de définition et de conception du projet d'infrastructure.

2.3.5 Gérer la continuité de la démarche de programmation

La pérennité et la cohérence de la démarche de programmation engagée, et notamment du scénario global d'aménagement, n'est pas garantie. De nombreux facteurs peuvent la remettre en cause comme les changements de personnes représentant les partenaires, la durée importante des phases d'études qui peuvent conduire le projet à « dériver » par rapport aux intentions initiales ou l'étalement dans le temps des réalisations qui peut nuire à la cohérence globale. La gestion de la continuité de la démarche de programmation, de conception et de réalisation apparaît alors primordiale. Elle peut se décliner sous plusieurs aspects :

2.3.5.1 En termes d'organisation des partenaires

Chaque projet opérationnel, routier ou urbain, possède une organisation opérationnelle en vue de sa réalisation, porteuse de continuité. La difficulté principale réside dans l'intégration de ces projets dans un scénario global et dans la gestion de la cohérence des projets vis à vis du scénario dans le temps.

Les cadres institutionnalisés et formalisés de travail entre les partenaires permettent, au-delà des personnes, d'assurer une **pérennité des structures de partenariat en vue d'un travail opérationnel sur le scénario global**. Ce travail facilitera l'émergence d'un tel scénario et permettra sa gestion dans le temps, après la réalisation des projets.

En effet, le risque existe tout particulièrement de voir la dynamique partenariale mise en place retomber après la réalisation du projet routier, et que le partenariat concernant le scénario global d'aménagement qui lui était associé soit difficile à faire vivre. Même si ce dernier point semble relever surtout de la compétence des collectivités locales, l'État, en tant que **maître d'ouvrage du projet routier, ne peut pas se désintéresser de cet aspect**. En effet le projet routier pourrait y perdre sa pertinence et son bon fonctionnement ce qui poserait la question du bon emploi des deniers publics.

Cependant, la continuité d'existence des structures n'est pas suffisante en elle-même et n'a de sens que par rapport à une **continuité conceptuelle du scénario global d'aménagement**. Les partenaires concernés doivent s'interroger sur la façon dont elle sera assurée, d'autant que cette question se pose sur des temps très longs, et que bien souvent succèdent à des phases opérationnelles, très actives en terme de partenariat et de conception, des périodes beaucoup moins riches d'évènements.

2.3.5.2 En termes de conception du scénario global d'aménagement

La succession des documents formalisés de cadrage²¹, les décisions à caractère technique, administratif, financier²² ou les contrats liant les partenaires²³, constituent, par leur portée et leur force juridique, une assurance de continuité des engagements dans le temps. Néanmoins, la juxtaposition de ces documents ne permet pas seule de faire vivre la continuité du processus de conception pour arriver en final à un aménagement cohérent satisfaisant les objectifs retenus et mettant en œuvre les synergies d'aménagement recherchées entre les projets urbains et routiers.

²¹ Programme, plan de référence

²² Délibérations des collectivités et décisions ministérielles d'approbation des différentes phases de conception

²³ Au titre du financement et de la réalisation des études et des travaux

Le caractère itératif des études et les enrichissements réciproques entre projets d'aménagement urbain et routier sur une période très longue de conception nécessitent vraisemblablement la mobilisation **de compétences garantes de cette continuité**.

Même s'il appartient en tout premier lieu au maître d'ouvrage (et au chef de projet) d'être ce garant, il est nécessaire d'assurer cette continuité également au niveau du processus de conception du scénario global (« Assistance à maîtrise d'ouvrage » ?, « Maîtrise d'œuvre urbaine » ? La terminologie utilisée n'est pas stabilisée...).

Quelles que soient les modalités adoptées, il apparaît que les partenaires, et tout particulièrement les maîtres d'ouvrage, qui seront engagés contractuellement, doivent s'interroger dès le départ de la démarche sur la façon dont ils vont gérer la continuité de la conception, notamment au travers des outils de la commande publique, dans le respect du code des marchés publics. Ceci détermine l'organisation des procédures, la nature des prestations et leur contenu. À défaut d'anticipation et de maîtrise des processus retenus, les partenaires peuvent être confrontés à une impasse.

Pour choisir entre plusieurs options d'aménagement d'un projet, des marchés de définition simultanés avaient été lancés avec comme suite annoncée de confier une mission de conception au cabinet d'études dont l'option serait retenue. Lors de la présentation publique des propositions, les usagers ont très majoritairement exprimé le souhait de voir étudier une solution associant des éléments des différentes propositions.

Ce choix, repris par le maître d'ouvrage, a rendu impossible le montage retenu. Une nouvelle consultation de concepteurs, écartant ceux qui avaient participé aux études ayant conduit à l'approfondissement du programme, a dû être organisée. Le montage qui devait assurer la continuité de la conception a produit une césure dans le processus.

3. Démarches de programmation des projets routiers en milieu urbain

Chaque projet est unique. Il possède son histoire, détermine un territoire et des acteurs. Il ne saurait donc y avoir une démarche standard de programmation applicable à tous les projets routiers. Néanmoins, le travail initié dans le cadre de l'expérimentation en cours, a permis de dégager des points de progrès des démarches engagées. Le principe commun à mettre en avant, est de viser une réelle **conception globale du projet**. Elle pourrait se traduire dans la plupart des cas par la formalisation d'un **scénario global d'aménagement** dans lequel le projet routier s'inscrirait comme l'un des **projets particuliers**, après examen de **différents scénarios d'aménagement alternatifs**.

Plusieurs attitudes ou démarches sont **possibles** pour y parvenir et pour illustrer cette variété, trois postures sont esquissées en deuxième partie de ce chapitre. Le lecteur trouvera aussi, en annexe des fiches de cas illustrant les démarches mises en œuvre sur quatre projets sélectionnés.

Ces deux parties essaieront de rendre compte de la diversité des démarches en montrant aussi souvent que possible les différentes modalités que peuvent prendre les points de progrès évoqués et qui dépendent d'éléments de contexte propres à chaque projet :

- l'implication des collectivités locales, leur adhésion de principe à une démarche qui nécessite d'avancer de pair avec le maître d'ouvrage de l'infrastructure routière, dans une attitude constructive et dynamique ; et l'avancement de leurs réflexions en termes d'aménagement urbain et de vision prospective sur les espaces concernés par le projet d'infrastructure ;
- le type de projet routier.

Rappel : l'hypothèse de base est que la décision de faire un projet routier a déjà été prise.

3.1 Rechercher une conception globale et intégrée du projet routier

Le travail sur la conception intégrée des infrastructures routières en milieu urbain repose sur le principe de **sortir du seul champ de réflexion du projet d'infrastructure** pour rechercher son inscription dans un scénario global d'aménagement urbain. Il s'agit alors de tirer le meilleur parti des effets structurants du projet routier pour optimiser son fonctionnement et sa contribution au fonctionnement de la ville ou de l'agglomération.

Ce principe prend des **formes différentes en fonction de l'existence** ou pas **d'une réflexion globale** sur la ville ou l'agglomération portée par les collectivités et **de l'importance et de la nature du projet routier**. Il s'agit d'un renversement important de point de vue par rapport aux pratiques actuelles qui conduisent plutôt à concevoir une infrastructure routière ayant le moins d'impacts possibles sur son environnement au sens large.

Cette conception globale va s'appuyer sur quelques éléments fondamentaux de toute démarche de programmation d'un projet :

- la réflexion préalable du chef de projet, pour se préparer le plus tôt possible à une approche globale et urbaine du projet en partenariat ;
- le diagnostic, pour échanger, interpeller les acteurs et fonder collectivement les enjeux et les objectifs du projet ;

- le pré-programme, pour capitaliser les avancées sur le projet et les décisions dans un document qui se précise au long des étapes du projet ;
- le programme, pour transcrire les objectifs du projet, les exigences et les performances à atteindre, dans une commande favorisant la libre expression de la maîtrise d'œuvre ;
- la conception globale du projet routier pour penser le devenir d'un territoire et mettre en place les dispositifs qui vont lui permettre d'évoluer en s'intégrant à la ville

3.1.1 La réflexion préalable du chef de projet routier : se préparer le plus tôt possible, à une approche globale et urbaine du projet en partenariat

3.1.1.1 Les objectifs

Cette étape de cadrage interne à la maîtrise d'ouvrage routière est initiée par la commande du maître d'ouvrage²⁴ et impulsée par le maître d'ouvrage délégué²⁵. Elle a pour objectifs de préparer le travail sur le projet, mais aussi l'engagement de la démarche avec les autres acteurs pressentis du projet :

- préciser les objectifs du projet routier dans la perspective de leur présentation aux différents partenaires pressentis ;
- préparer le questionnement nécessaire au démarrage de la démarche d'élaboration du projet routier à mettre au point avec l'ensemble des partenaires (ambitions, modalités et moyens d'organisation, de concertation, de travail...).

3.1.1.2 Analyser la commande du maître d'ouvrage et l'historique du projet

La compréhension et l'explicitation de la commande initiale du maître d'ouvrage de l'infrastructure routière est essentielle pour **cerner les motivations à l'origine de l'action** du maître d'ouvrage et engager le travail sur le projet. Il peut parfois s'agir d'objectifs implicites dont la non satisfaction peut remettre en cause la raison d'exister du projet.

Les études et décisions ayant conduit à la commande initiale doivent être examinées. L'historique du projet, les études d'opportunité permettent d'explicitier les grands enjeux et objectifs du projet routier pour le maître d'ouvrage routier. Il s'agit également d'**examiner la pertinence et l'actualité de ces études ou de ces décisions** afin de prévoir une mise à jour de ces études en préalable au travail sur le projet lui-même.

Un **échange entre le maître d'ouvrage** d'une part, **et le maître d'ouvrage délégué et le chef de projet** d'autre part, peut faciliter grandement la compréhension et l'explicitation de la commande et de sa genèse.

Le chef de projet et le maître d'ouvrage délégué doivent s'appuyer sur une **équipe-projet pluridisciplinaire** pour pouvoir appréhender correctement les questions fonctionnelles, urbanistiques, techniques, économiques, sociales, environnementales et de gouvernance. Pour l'État il peut être pertinent d'associer à cette phase préalable les services (équipement ou autres) qui seront impliqués ultérieurement dans le projet.

²⁴ Directeur des routes ou ministre pour l'État, Assemblée délibérante ou élu pour les collectivités

²⁵ Le DDE ou son adjoint pour l'État, un élu ou un responsable de service technique en collectivité

3.1.1.3 Analyser le système d'acteurs pressentis, l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, et procéder à l'analyse stratégique interne

C'est au moment de cette réflexion préalable que commence le **travail sur le système d'acteurs**. Il s'agit notamment de définir une première liste des acteurs à impliquer dans la démarche (collectivités territoriales, autres partenaires), les raisons de leur légitimité à y participer et faire une première analyse du système d'acteurs prévisionnel notamment par rapport aux prises de positions qui ont pu antérieurement être formulées sur le principe de l'opération²⁶.

Il convient également de d'organiser puis de **préciser les rôles et compétences à l'intérieur de la maîtrise d'ouvrage du projet routier** et de procéder à l'**analyse stratégique interne** de l'organisation des services de l'État à mettre en œuvre compte tenu des compétences requises au sein de l'équipe-projet.

3.1.1.4 Préparer le travail sur le projet

Il s'agit pour l'essentiel d'établir un premier recueil et une analyse sommaire des données disponibles, puis de s'interroger sur le ou les territoires d'études, d'investigation et d'action en fonction des différents critères d'analyse, fonctionnelle, urbaine, environnementale, ou autre, et définir dans une première approche les périmètres afférents à ces critères qui seront proposés aux partenaires pour débiter le processus de programmation.

Ce travail permettra également d'identifier en première approche les études à mener pour compléter les données disponibles et **pouvoir cerner les enjeux** des territoires concernés.

Enfin, il convient de **définir les grandes lignes de la démarche de programmation** et en particulier l'organisation pressentie du partenariat et de la concertation, ainsi que les principales étapes d'études et points d'arrêt de validation, le choix des modalités d'études, les procédures principales à mettre en œuvre, en vue d'une proposition aux partenaires.

Ces **trois points** autour desquels s'articulent la réflexion préalable du chef de projet **interagissent les uns avec les autres**. Il convient donc de mener ce travail de façon globale en mesurant bien le poids de chacun de ces points sur les autres et en particulier sur le travail sur le projet.

3.1.1.5 Formaliser pour engager le maître d'ouvrage et capitaliser le cadre de travail de l'équipe projet

La concrétisation de cette étape préalable interne à l'Administration sert de base au démarrage du travail avec les partenaires et son contenu sera amené à évoluer après leur consultation. Elle vaut validation par le maître d'ouvrage mais aussi capitalisation des données initiales pour l'équipe projet.

Elle pourra prendre la forme d'une note du maître d'ouvrage délégué explicitant les enjeux et les objectifs du maître d'ouvrage de l'infrastructure routière, les modalités de travail envisagées, les partenaires pressentis à associer²⁷, les périmètres de travail et d'investigations envisagés, les données disponibles, les études envisagées notamment pour compléter et approfondir le diagnostic, la démarche de programmation proposée et ses grandes étapes prévisionnelles, les modalités de concertation envisagées, les moyens d'action à mobiliser et l'organisation des services.

²⁶ On pourra se reporter au document sur le partenariat

²⁷ la liste des partenaires peut éventuellement être élargie ensuite

3.1.2 Le diagnostic : échanges et interpellations mutuelles des acteurs pour fonder collectivement les enjeux et les objectifs du projet

3.1.2.1 Objectifs

Cette étape cruciale doit permettre d'établir avec l'ensemble des partenaires concernés et en suscitant leur participation active, un diagnostic global, destiné à **faire émerger collectivement et de façon partagée les enjeux sur les territoires** d'analyses validés avec les partenaires. Il s'agit notamment, d'enjeux en termes urbains, fonctionnels, environnementaux, économiques ou sociaux, dont les périmètres d'analyse peuvent être différents.

« Enjeu : ce que l'on peut gagner ou perdre dans une entreprise, ce qui est en jeu²⁸. » Il s'agit donc de ce qu'il y a à gagner ou à perdre dans le cadre de l'arrivée du projet routier. L'enjeu n'est pas dissociable de la personne qui risque de gagner ou perdre.

Il s'agit d'un **temps fort d'échanges et de partage entre les acteurs du projet** pour confronter leurs analyses des dynamiques à l'œuvre sur le territoire. La convergence d'analyse des phénomènes en jeu est un gage de rapprochement des acteurs. Les points de divergence et les raisons qui les fondent sont également à expliciter pour éviter qu'ils ne constituent des points de blocage ultérieurs.

Le caractère parfois généraliste et consensuel du diagnostic, ne conduit généralement qu'à repousser le travail d'approfondissement pour dépasser ces divergences et peut remettre en cause à un stade assez avancé des études, des hypothèses et des choix que le ou les maître(s) d'ouvrage croyaient acquis.

Le diagnostic constituant le **socle des données** à prendre en compte **pour la future conception du projet** représente en cela une étape déterminante dont la durée peut dépendre de la maturation des esprits. En particulier, il s'agit d'un temps d'**ouverture ou de consolidation sur les décisions antérieures** : élargissement de périmètres d'investigation, vérification de la pertinence des analyses et des décisions antérieures.

Enfin, le diagnostic sert aussi de **fondement aux évaluations** menées sur le projet en phase de construction et après sa mise en service.

Des lois, en matière d'environnement ou de socio-économie, et les recommandations de l'État, font obligation au maître d'ouvrage routier de faire un bilan sur ces trois points après la réalisation des travaux. En plus de la définition des enjeux qui se traduiront éventuellement en objectifs pour le projet, le diagnostic doit donc permettre de définir la situation de référence pour l'établissement de ces bilans, et les indicateurs qu'il conviendra de suivre.

²⁸ Petit Robert

3.1.2.2 Méthode

Elle doit permettre d'établir de façon factuelle et aussi **incontestable que possible, les éléments de diagnostic**. Ainsi, il est important d'associer les différents partenaires à l'examen du contenu des études existantes, à la définition des études à réaliser, à la détermination des périmètres sur lesquels elles portent, voire leur méthodologie de réalisation. En effet, bien souvent les conclusions de ces études dépendent en partie du champ d'observation. La formalisation de cette association dans le cadre du travail en comité de pilotage ou en comité technique est souhaitable. Elle évite les remises en cause ultérieure et c'est le gage d'une appropriation collective des éléments qui fonderont le travail dans les phases suivantes.

Au-delà d'une simple association, il s'agit aussi de **rechercher une implication active des partenaires** dans la démarche. L'existence d'enjeux forts ou la compétence juridique dans un domaine peut permettre d'amener certains partenaires à piloter les études de certains éléments du diagnostic. C'est le gage d'un travail partenarial plus riche dans la suite de la démarche. Le cofinancement de ces études par les collectivités peut aussi être un gage d'implication. Dans tous les cas, les partenaires auront intérêt, dans le cadre d'une convention par exemple, à contractualiser les modalités relatives notamment à la répartition du pilotage des études complémentaires à réaliser, à leur suivi, à leur validation et à leur financement.

Les thématiques abordées ne sont pas qu'un catalogue, elles expriment les grands enjeux mis en évidence aux étapes antérieures et lors de l'analyse du système d'acteurs. Elles permettent de **comprendre les dynamiques à l'œuvre sur le territoire**. Les éléments de diagnostic décrivent le fonctionnement dynamique d'un système et ne sont pas une photographie de l'existant.

Le **niveau d'investigation du diagnostic n'est pas prédéterminé**. C'est celui qui permet effectivement de cerner les enjeux et de permettre de faire un état des lieux du territoire. Il doit permettre de donner au maître d'ouvrage des clés de lecture des propositions qui seront faites ultérieurement.

En matière de composition urbaine, si l'on veut pouvoir apprécier l'efficacité de différentes options d'aménagement sur ce critère, il est important d'avoir un état des lieux et des enjeux en la matière. Ils permettront aux maîtres d'ouvrage de mieux évaluer les propositions qui seront faites sur ce critère et d'apprécier dans quelle mesure elles permettent de satisfaire les objectifs que les partenaires se seront fixés à l'issue du diagnostic.

En matière de sécurité routière, si le diagnostic fait apparaître qu'il y a peu d'accidents de la circulation avant aménagement, il faudra vraiment un aménagement irréprochable pour ne pas aggraver la situation actuelle.

Le diagnostic en terme de déplacements :

Il doit permettre d'identifier la *nature des dysfonctionnements existants ou prévisibles en termes de déplacements*, leur importance quantitative et leurs conséquences. En particulier, il doit identifier l'insuffisance des dessertes, des liaisons de l'agglomération avec les territoires périphériques, ou des liaisons infra-départementales ou régionales, les pénalisations économiques liées aux déplacements, les problèmes de saturation et les conséquences environnementales...

Cette analyse devra en particulier se référer aux études réalisées dans le cadre du plan de déplacements urbains de l'agglomération lorsqu'il existe.

La finalité de ce volet déplacement du diagnostic est non seulement de permettre au maître d'ouvrage du projet d'infrastructure de définir les enjeux et les besoins à satisfaire et donc les objectifs et les fonctions du projet au sein des réseaux de transports, mais aussi que les différents partenaires, dont les collectivités locales²⁹ concernées partagent cette analyse tant en ce qui concerne les déplacements sur l'agglomération, qu'au niveau départemental ou régional. En effet, ces besoins de déplacements sont liés généralement à plus de 90% à l'agglomération elle-même, soit au titre de trafics internes, soit au titre de trafic d'échanges périphériques ou multipolaires aux échelles infra-départementale et régionale. La justification de la réalisation d'un projet d'infrastructure en réponse à un besoin de déplacements, la nature des fonctions principales à assurer, qui vont guider la conception technique de la voie, doivent reposer sur un diagnostic discuté et, dans toute la mesure du possible, partagé, des besoins de la collectivité dans le cadre d'une analyse intermodale.

En particulier, et à titre d'illustration : l'analyse des projets sélectionnés en Ile de France a montré la grande difficulté pour traiter ces questions de trafic en conciliant une vision locale, supra-locale et d'agglomération. La définition récente de nouvelles instructions par la DREIF vise notamment à améliorer ce point.

3.1.2.3 Un document formalisé contenant l'état des lieux factuel et son interprétation par les partenaires

Le diagnostic doit donner lieu à un document formalisé, dont les contours sont arrêtés par les différents partenaires. Il comporte généralement les volets suivants :

➤ L'état des lieux factuel issu du résultat des études³⁰

- *une analyse territoriale* identifiant les dynamiques à l'œuvre sur les échelles pertinentes au regard des zones d'influence pressenties du projet d'infrastructure et des partenaires mobilisés. Elle porte notamment sur les aspects urbains, fonctionnels, environnementaux, économiques et sociaux ;
- *un état des décisions* réglementaires, administratives, techniques portant sur les aménagements existants, en cours ou projetés de façon opérationnelle ;
- *le recensement et l'analyse tirée des études existantes* peuvent être utiles, soit au titre du scénario global d'aménagement soit au titre du projet d'infrastructure ;

²⁹ communes et leurs groupements, département, région

³⁰ l'examen clinique pour prendre une image médicale

- *le résultat des études complémentaires* lancées pour compléter les éléments existants.
- ***L'interprétation que font les partenaires de l'état des lieux : le diagnostic proprement dit***
 - l'identification des enjeux principaux par les partenaires. Il s'agit dans un travail préalable à la définition des objectifs de déterminer collectivement les enjeux qui mobilisent les partenaires et au premier plan les futurs maîtres d'ouvrage qui seront concernés par la mise en œuvre des aménagements ;
 - la synthèse des points de vues exprimés par les différents partenaires en distinguant d'une part le diagnostic partagé, et d'autre part l'expression détaillée des divergences de vues et des incertitudes persistantes.

De plus, le comité technique doit préparer une **synthèse de ce diagnostic** en vue d'une présentation et d'un débat en comité de pilotage afin que chaque partenaire s'approprie ce document et exprime son point de vue. Les débats consécutifs constitueront un premier cadrage des objectifs et des besoins à satisfaire. Il sera utile d'associer au document technique du diagnostic, l'état de ces débats.

À l'occasion d'une intervention lourde sur une autoroute existante sans modifications significatives du trafic sur cette voie, l'élargissement du diagnostic à un périmètre englobant les quartiers riverains peut permettre d'anticiper sur les attentes des riverains et des collectivités en termes d'effets de coupure, de vie locale..., qui ne manqueront pas de s'exprimer lors des différentes phases du projet. Cela permet également d'examiner collectivement les solutions qu'il est possible d'apporter à certaines de ces difficultés.

À l'occasion de la requalification d'une traversée d'agglomération délestée par une déviation, l'élaboration du diagnostic sur un périmètre élargi et avec la collectivité peut permettre d'anticiper sur les évolutions urbaines et les pratiques futures sur cette voie pour fonder les objectifs du projet de requalification.

Dans la perspective de réalisation d'un contournement d'agglomération, l'étude de différents scénarios d'aménagement nécessite des éléments de diagnostic élargis. Entre un scénario de contournement éloigné de l'agglomération dans des secteurs agricoles et un contournement proche de l'agglomération dans des secteurs que la collectivité souhaite urbaniser prioritairement, il faut disposer de données pour bien comprendre et discuter avec les partenaires, les dynamiques à l'œuvre : âge des exploitants et structure des exploitations agricoles, qui peuvent conduire à une déprise agricole et à un possible « mitage » des espaces aujourd'hui agricoles, développements accélérés de l'urbanisation de certains secteurs sous l'effet de l'arrivée de nouvelles dessertes, pertinence d'un développement commercial par rapport aux pôles existants, composition urbaine et structuration des développements envisagés... Autant d'éléments susceptibles de peser sur les objectifs du projet routier.

3.1.3 Capitaliser les avancées et les décisions, dans un document qui se précise au long des étapes du projet : le pré-programme

Chaque maître d'ouvrage a intérêt à formaliser dès le départ, les ambitions, les objectifs et les moyens qu'il entend consacrer à son projet, c'est le pré-programme.

Cette première formalisation doit intervenir avant le début du travail partenarial³¹ pour permettre au maître d'ouvrage d'assumer pleinement ses responsabilités dans le cadre partenarial visant une optimisation globale des projets des partenaires.

Le travail sur le scénario global d'aménagement, étape de conception et de programmation globale, permet de préciser progressivement le document initial.

Ainsi à partir d'un document initial, le travail sur le projet et les décisions des partenaires vont venir préciser les objectifs contenus dans le pré-programme pour qu'il serve de cadre et de référence permanent aux partenaires.

3.1.3.1 Établissement du pré-programme global initial :

Au regard du diagnostic réalisé, et des éléments de pré-programme des partenaires, l'étape de pré-programmation globale aura les objectifs suivants :

- préciser les **territoires pertinents d'études** permettant une recherche de solutions globales, sans pour autant qu'ils aient un caractère définitif ;
- **transcrire les enjeux identifiés en termes de besoins à satisfaire et d'objectifs** du scénario global d'aménagement incluant les projets routiers et urbains, notamment les synergies ou les effets structurants recherchés ;
- **hiérarchiser**, dans la mesure du possible, les besoins et objectifs poursuivis ;
- **identifier les contraintes et définir les exigences principales**, urbaines, fonctionnelles, techniques, environnementales, économiques, sociales et de gouvernance à prendre en compte pour le scénario global ;
- **préciser les doutes et les incertitudes** liés soit à une analyse divergente des partenaires, soit à une différence d'appréciation de la hiérarchisation des objectifs ;
- **définir les moyens** à mettre en œuvre pour le scénario global d'aménagement et notamment les compétences d'études à mobiliser et leur coordination. S'achemine-t-on vers l'intervention d'une équipe de conception urbaine en charge de tous les aspects, y compris routiers, ou coordinatrice de projets particuliers ?

3.1.3.2 Les évolutions du pré-programme global : l'apport du travail sur les scénarios globaux d'aménagement

Aux différentes étapes du projet qui correspondent à des étapes de validation du maître d'ouvrage et de ses partenaires, **le pré-programme doit intégrer les décisions prises** pour refléter les avancées sur le projet et le gain de précision dans le travail.

En pratique, il est parfois difficile pour les partenaires d'affiner les objectifs sans l'apport du projet. Souvent même ce n'est qu'a posteriori, une fois un projet esquissé, que les partenaires peuvent reconnaître qu'il répond à

³¹ Voir paragraphe 3.1.1. sur la réflexion préalable.

leurs préoccupations. C'est que le travail du concepteur sur le projet a su rendre compte dans le projet, de ce qui était important pour chacun des partenaires et de ce qui l'était moins. Il est essentiel de **capitaliser** ces avancées pour expliciter, même a posteriori, **les évolutions sur les objectifs, que le projet a permis de faire émerger.**

Sans cette capitalisation, les décisions se prennent sur le projet en le faisant évoluer sans que les objectifs auxquels il répond finalement aient fait l'objet d'une recherche de solutions.

Un projet de requalification d'une voie nationale a pour objectifs de modérer les vitesses, de mieux organiser le stationnement aujourd'hui anarchique, d'améliorer l'offre de transport en commun pénalisée par le stationnement et la congestion, et de favoriser les activités locales. Une première phase d'esquisses a conduit à prévoir un parti d'aménagement à 2x2 voies avec stationnement latéral, contre-allée et des déviations de trajectoires pour modérer les vitesses automobiles.

La discussion avec les collectivités et le public sur ces esquisses, a conduit le maître d'ouvrage à envisager de remplacer le stationnement longitudinal par une voie bus en site propre pour favoriser au mieux les transports en commun et à supprimer les déviations de trajectoires prévues

Le projet résultant n'est certainement pas le même que celui qui aurait pu être esquissé si l'on avait envisagé dès le départ la réalisation d'une voie en site propre pour les transports en commun.

La mise à jour des objectifs généraux à l'issue des premières esquisses aurait peut être permis de redéfinir l'enveloppe des projets possibles privilégiant les transports en commun et minimisant la place pour le stationnement et aurait pu conduire à d'autres propositions des concepteurs.

Par ailleurs, dans le cas d'une maîtrise d'ouvrage multiple, **chacun des partenaires**, et notamment le maître d'ouvrage routier, **aura à formaliser les objectifs précis à satisfaire au travers de son projet.** Il le fera naturellement à partir du travail partenarial sur le scénario global d'aménagement, avec le souci de répondre aux objectifs suivants :

- s'approprier les éléments issus du scénario global d'aménagement ;
- redéfinir un cadre de travail pour le projet particulier d'infrastructure complètement cohérent avec le scénario global d'aménagement et intégrant les décisions intervenues pendant le travail sur le scénario global d'aménagement à propos du projet routier. Il permettra de donner ensuite une commande aux équipes de conception du projet particulier routier, qui leur permette de s'écarter au besoin des dessins ou esquisses réalisés pour le scénario global, mais en respectant le cadre général et les orientations qu'il a défini. Pour le maître d'ouvrage routier, cela permet d'escompter une meilleure optimisation du projet routier, et c'est pour le maître d'œuvre la garantie de pouvoir exprimer toutes ses compétences ;

- constituer un document de synthèse sur la base duquel le maître d'ouvrage routier peut communiquer vis à vis de ses partenaires mais aussi du public, sur les objectifs du projet particulier d'infrastructure. En particulier ce document constitue les engagements du maître d'ouvrage routier pour l'étude et la réalisation du projet particulier d'infrastructure ;
- définir les moyens à mettre en œuvre pour les études du projet particulier routier, et en particulier les compétences à mobiliser, tant du côté de la maîtrise d'ouvrage du projet routier que de sa maîtrise d'œuvre. En particulier, la question des missions confiées à des prestataires extérieurs doit être examinée avec les préoccupations suivantes :
 - mobiliser des compétences appropriées, notamment urbaines, pour l'optimisation du projet et l'appréciation de ses impacts en vue de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique ;
 - concilier les exigences de la loi MOP et le respect des préconisations de la Direction des Routes sur l'intervention de maîtres d'œuvre privés avant la DUP ;
 - penser à la gestion de la continuité de conception entre les études avant DUP d'optimisation du projet et les phases après DUP.

L'analyse de la valeur est un bon outil pour travailler sur les objectifs et les fonctions du projet avec les partenaires. Elle permet également d'orienter le projet en visant la meilleure efficacité des pistes de solutions esquissées par rapport aux objectifs et aux fonctions.

3.1.3.3 Le pré-programme pour la discussion, le partage et le cadrage entre maîtres d'ouvrage, et support possible de la communication avec le public dans les phases amont.

Parce qu'il traduit les objectifs et les décisions du maître d'ouvrage et de ses partenaires, **le pré-programme est un document écrit pour, et validé par les maîtres d'ouvrage³²**.

Il est clair que plus l'organisation de la maîtrise d'ouvrage est importante, plus les délégations sont nombreuses. Le maître d'ouvrage ne lit alors pas tous les documents mais s'assure que l'exercice de sa délégation est satisfaisant. Le pré-programme s'adresse à l'échelon qui va exercer la décision et porter le projet.

Ainsi toutes les décisions ministérielles sur les projets État ne sont pas signées par le ministre mais leurs traductions dans un pré-programme doit pouvoir être lues par les partenaires des projets.

³² Il s'agit ici des personnes physiques.

Le **pré-programme validé** par les partenaires sert de canevas au **document de cadrage entre les partenaires**, qui peut être formalisé sous forme de convention³³. Les décisions prises aux différentes étapes du projet viennent compléter et amender ce document qui reste le référentiel et le cadre du programme du projet. Chaque étape d'évolution du pré-programme constitue **un point d'arrêt et de validation formel**.

En tant que document synthétique et écrit en langage clair, c'est un **bon matériau pour la concertation amont avec le public**.

Ce document sert également de document **préparatoire** au cahier des charges nécessaire **à la consultation des concepteurs**.

3.1.3.4 Un contenu variable et évolutif

Ce **document, par nature évolutif**, va voir son contenu se modifier avec les étapes du projet. Centré sur les projets de chaque partenaire avant le démarrage du travail partenarial, il va ensuite refléter la volonté des partenaires d'une optimisation globale des projets sur le territoire au travers du scénario global d'aménagement, puis à partir de la formalisation de celui-ci, chaque maître d'ouvrage écrira le pré-programme, puis le programme de son projet.

Des maîtres d'ouvrage autres que routiers peu impliqués, ne pèseront pas beaucoup sur les objectifs d'aménagement urbain. Aussi, **le pré-programme**, sur la base du diagnostic **devra les interpeller** pour leur faire prendre position **à partir de propositions du maître d'ouvrage routier**. Le document connaîtra donc de nombreuses évolutions liées à ces interpellations et aux réactions consécutives.

Ainsi pour un petit projet routier sans aménagements connexes, il n'y aura pas forcément formalisation du scénario global et découpage en plusieurs lieux de projets particuliers. Le pré-programme évoluera donc de façon continue depuis les objectifs généraux de l'aménagement jusqu'aux objectifs plus précis issus du travail sur le projet. La réflexion globale n'est pas absente mais elle est menée dans un autre cadre³⁴ et déclinée dans le projet routier.

Pour un projet de contournement d'une agglomération par une voie de transit, les objectifs fonctionnels routiers auront une place importante dans le pré-programme. Le degré de finesse des objectifs sur la structuration du territoire et les interactions entre le projet routier et le territoire dépendront en grande partie de l'implication des collectivités et de l'existence d'enjeux de développement urbain. Si des projets de développements existent portés par un maître d'ouvrage différent du maître d'ouvrage routier, il pourra être nécessaire de prévoir l'écriture de pré-programme particulier déclinant pour chaque maître d'ouvrage de projets particuliers les objectifs de son projet. La coordination de l'ensemble des projets particuliers est alors assurée par le pré-programme d'ensemble.

³³ Voir le protocole établi pour la RN 88 à Rodez, ou la convention pour le boulevard Sud de St Denis de la Réunion, dans le document sur le partenariat.

³⁴ Comme le PLU par exemple.

Pour un projet de requalification d'une voie déviée, les objectifs routiers seront souvent secondaires et l'implication de la collectivité indispensable pour définir les objectifs en terme d'aménagement urbain.

Le lecteur pourra trouver en annexe 6.2 des principes de contenu du pré-programme.

3.1.4 Le programme : la transcription des objectifs du projet pour une commande efficace et une libre expression des maîtres d'œuvre

Le programme, conformément à la loi MOP, « doit définir les objectifs du projet et les besoins qu'il doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle technique, et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage ».

La définition du programme d'une infrastructure nécessite un travail de conception qui permet de faire évoluer le document avec les phases du projet. Il convient toutefois de souligner que pour le projet routier, au sens strict, le programme de conception n'est considéré arrêté qu'au stade de la définition des caractéristiques déclarées d'utilité publique.

3.1.4.1 Objectifs

Le programme doit par son contenu permettre de satisfaire aux objectifs suivants :

1. permettre au prestataire³⁵ de **comprendre le contexte de sa prestation** (les enjeux auxquels le projet s'adresse, les ambitions et les objectifs principaux du projet, l'enveloppe financière prévisionnelle...) ;
2. **définir les caractéristiques du projet** en terme de lieux, d'objectifs et d'exigences, de niveaux de performances à atteindre et les critères d'appréciation de la prestation par le maître d'ouvrage ;
3. **définir la prestation attendue et les modalités de travail** avec le maître d'ouvrage (nature et contenu minimum du rendu, circuits d'information, marges de manœuvre, points d'étapes et en particulier la concertation, organisation de la maîtrise d'ouvrage, validation, règlements des litiges, ...) en veillant à favoriser la libre expression et la créativité du concepteur ;
4. **fournir les informations** nécessaires au prestataire pour son travail ;
5. définir les **modalités liées à la consultation** éventuelle (modalités de choix du prestataire, cadre de négociation du contrat, poursuite éventuelle des études).

³⁵ Dans toute la suite de ce chapitre le mot prestataire sera employé pour qualifier la ou les personnes qui réaliseront le travail de conception du scénario global d'aménagement ou du projet particulier d'infrastructure, qu'il s'agisse de personnes au sein de structures publiques ou de prestataires privés.

Mais aussi de façon plus générale :

- contribuer, par le travail de formalisation qu'il nécessite entre les partenaires et au premier plan les futurs maîtres d'ouvrage des aménagements, à **renforcer l'efficacité, la transparence des choix et des arbitrages de la maîtrise d'ouvrage** ;
- servir de **référentiel initial** et de vecteur de **dialogue** dans les relations entre le ou les futurs maîtres d'ouvrage et avec le ou les futurs concepteurs, pour la définition de leur mission.

En tant que document formalisé et validé au moins par les futurs maîtres d'ouvrage des aménagements et les cofinanceurs, il constitue un document de référence et une première finalisation de la réflexion urbaine. Même s'il est un document technique pour les techniciens et les maîtres d'œuvre, le maître d'ouvrage doit pouvoir vérifier que les lignes directrices de son projet, telles qu'il les a validées dans le pré-programme se retrouve bien dans le programme.

3.1.4.2 Méthode

Le programme initial est rédigé à partir du pré-programme dans une logique orientée vers l'acte de conception. Il intègre éventuellement le résultat d'études complémentaires réalisées après le diagnostic (géotechnique, topographique, trafic, stationnement, par exemple, ...)

Le maître d'ouvrage doit clairement **hiérarchiser les éléments du programme** pour être en mesure d'apprécier la pertinence des propositions qui lui seront faites.

Chaque phase de conception du projet devrait débiter sur la base d'une **version du programme** prenant en compte les étapes et décisions antérieures et redéfinissant au prestataire ce qui est figé et les marges de manœuvre restantes. L'intensité du dialogue entre les concepteurs et le maître d'ouvrage et ses partenaires au cours d'une phase de conception peut nécessiter l'instauration de **points d'arrêts** permettant aux maîtres d'ouvrage d'affiner le contenu du programme à partir des études de plus en plus affinées de conception urbaine et des partis et solutions d'aménagement proposés.

Le **programme** n'est donc pas un document définitif et figé, il est **appelé à évoluer** au regard des réponses apportées par les concepteurs et des décisions du maître d'ouvrage et de ses partenaires. Il ne s'agit pas de gommer les avancées sur le projet, que le travail du concepteur a rendu possibles par le dessin. Il ne s'agit pas non plus de figer le projet par rapport à des images produites pour illustrer les possibles mais plutôt de transcrire en objectifs et exigences les éléments fondateurs et structurants du projet.

Un **temps fort de formalisation du projet et du programme** est nécessaire **au moment de l'enquête préalable à la DUP**. À l'issue de l'enquête d'utilité publique, ce document intègre les dispositions arrêtées par la DUP, et sert pour l'élaboration du dossier projet³⁶. Selon les cas de figure, le processus d'élaboration du programme décrit précédemment se poursuit ou non en phase projet.

³⁶ projet au sens de la circulaire du 5 mai 1994 sur l'élaboration et l'instruction des opérations d'investissement routier de l'Etat

Au vu des objectifs cités précédemment, l'élaboration du programme peut se décliner comme suit :

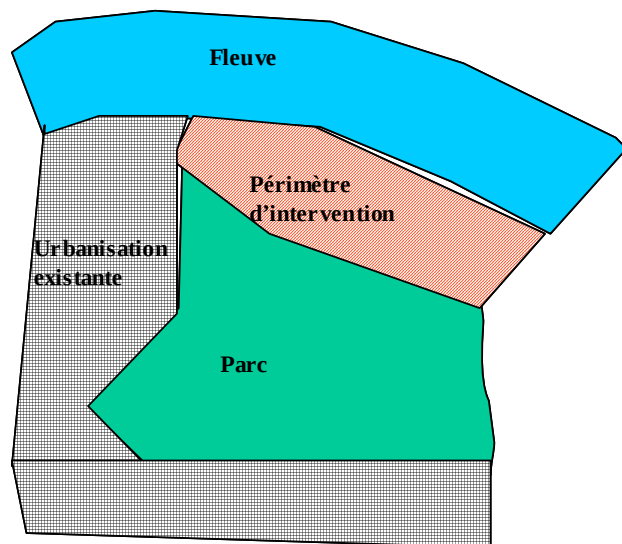
1. à partir du pré-programme faire la somme des ambitions et des objectifs principaux du maître d'ouvrage que le prestataire aura à prendre en compte dans son travail. Avec un pré-programme ce travail est facilité. En son absence, il faut reprendre l'historique des décisions et des engagements du maître d'ouvrage pour en faire une synthèse à l'intention du prestataire ;
2. Le **projet attendu est défini en terme d'objectifs et d'exigences** issus du pré-programme mais écrits à l'intention du prestataire en précisant les **niveaux de performance à atteindre**. Il est particulièrement important de préciser les modalités ou **critères d'évaluation de la performance qu'utilisera le maître d'ouvrage** pour apprécier les propositions du maître d'œuvre : par exemple les référentiels techniques utilisés notamment dans le cadre du contrôle extérieur.

**Exemple fictif sur un projet d'aménagement
entre un fleuve et un parc urbain :**

Objectif : organiser une liaison entre le parc et le fleuve.

Critères d'appréciation des propositions des candidats :

- la continuité et la pertinence des cheminements piétons et deux roues entre le parc et le fleuve ;
- les liaisons visuelles entre le fleuve et le parc ;
- la transition assurée entre le fleuve et le parc sur le plan de la composition.



En matière de qualité technique attendue, le maître d'ouvrage peut par exemple indiquer qu'il l'appréciera en référence à un référentiel technique particulier, même si cela semble prématuré aux stades amont des études.

3. Il est important de préciser les **étapes de la prestation** de façon à ce que le prestataire connaissent les contours de son domaine d'intervention ainsi que les moments et les points sur lesquels le maître d'ouvrage va se prononcer. Il pourra ainsi exercer pleinement ses compétences et notamment la créativité. Ces étapes sont définies en gardant à l'esprit :

- La progressivité des étapes : elle permet d'explorer le domaine des possibles dans les premières étapes, de justifier l'abandon de certaines options, de s'assurer que les options retenues permettront une réponse optimale aux objectifs.
 - Le principe de participation du public : pour chaque décision du maître d'ouvrage sanctionnant une étape du projet, celui-ci peut souhaiter éclairer sa décision au vu de l'avis des partenaires et du public. On peut se reporter aux schémas présentés dans la partie 2.
 - La nature de la décision du maître d'ouvrage à l'issue de chaque étape doit reposer sur des éléments fournis par le prestataire, relatifs au niveau de satisfaction des objectifs du maître d'ouvrage par les propositions du prestataire.
 - La décision du maître d'ouvrage à l'issue de chaque étape complète et précise les objectifs et les exigences énoncés dans le programme et redéfinit l'enveloppe des propositions possibles pour l'étape suivante.
4. Les informations fournies au prestataire doivent lui permettre de s'approprier les lieux et de fonder ses propositions. Une synthèse des études préalables préparée par le maître d'ouvrage pointant les points principaux et notamment ceux qui ont été utilisés pour le pré-programme, aidera utilement le prestataire et permettra au maître d'ouvrage une meilleure appropriation et une meilleure communication. Des informations trop détaillées peuvent demander un temps beaucoup plus long pour être intégrées par le prestataire, sans que leur utilité dans le cadre de sa prestation soit acquise.
 5. Décliner des éléments relatifs aux modalités de choix du prestataire, au cadre de négociation du contrat, à la poursuite éventuelle des études après la prestation (cas des marchés de définition simultanés).

Un principe de contenu du programme est donné en annexe 6.2.

3.1.5 Concevoir globalement le projet routier c'est penser le devenir d'un territoire et mettre en place les dispositifs qui vont lui permettre d'évoluer en s'intégrant à la ville

La globalité de la conception du projet routier dépend de la capacité qu'ont les partenaires à rechercher en commun une réponse à leurs besoins en dépassant les périmètres imposés a priori par leur maîtrise d'ouvrage.

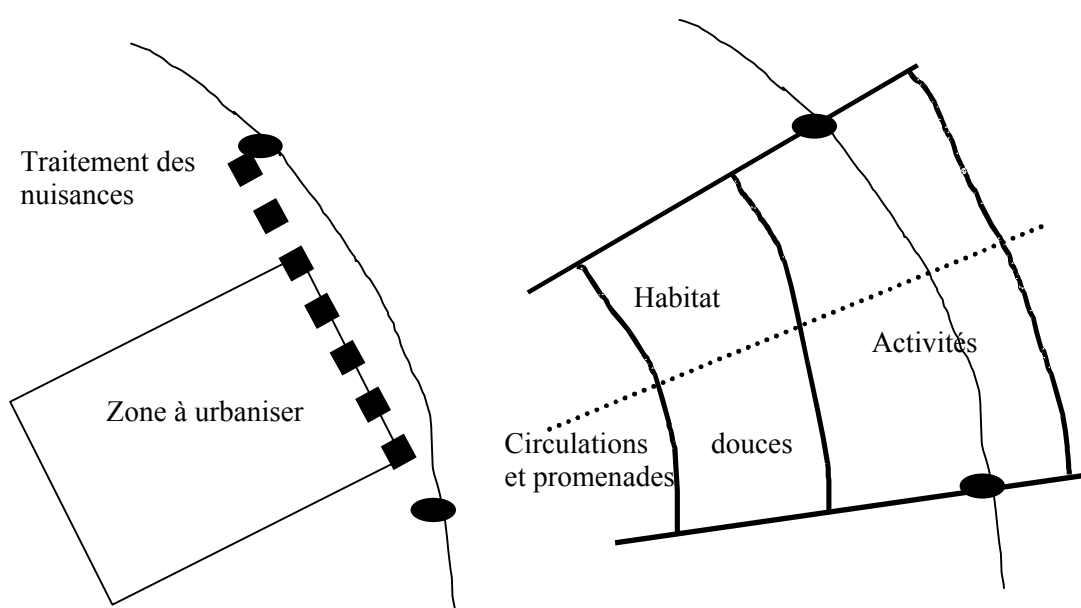
3.1.5.1 L'importance de scénarios globaux d'aménagement pour la dynamique itérative entre urbain et routier

Dans la plupart des cas c'est la perspective de réalisation du **projet routier** qui va servir de **catalyseur** à la réflexion urbaine et faire émerger des enjeux nécessitant d'imaginer le devenir du territoire. Rares sont les cas dans les projets sélectionnés où la réflexion urbaine a suscité la réflexion sur le projet routier³⁷.

³⁷ Aménagement de la RN 2 à Aulnay-sous-Bois, RN 23 à Angers, Rocade Nord à Grenoble.

Il est donc important que dès les premières esquisses du projet routier, **le territoire soit représenté** dans toute sa dynamique et en interaction avec le projet routier³⁸.

Pour cela, la notion de **scénario global d'aménagement** paraît pertinente. Il s'agit de concevoir l'aménagement du territoire du projet dans son ensemble, le projet routier étant une composante de cet ensemble. Devant la diversité des réponses possibles aux objectifs des maîtres d'ouvrage, il est clair que plusieurs scénarios globaux d'aménagements sont envisageables, il sera même rarement possible de les examiner tous. Il ne s'agit donc pas de « poser » un projet sur des territoires parfois très vastes, mais plutôt de **montrer les différentes orientations possibles au travers de plusieurs alternatives**³⁹.



Exemple simplifié :
projet de contournement à proximité d'une zone à urbaniser.

*À gauche approche en termes d'impacts, à droite proposition
d'organisation des espaces en lien avec le projet de contournement.*

³⁸ Le projet routier est un projet de transformation d'un espace. Il est courant de représenter différentes alternatives de projet routier, mais il est moins courant de représenter les multiples hypothèses d'évolution du territoire en liaison avec ce projet routier. L'espace du territoire est souvent représenté en terme de contraintes mais rarement en tant qu'espace possible en interaction avec le projet routier.

³⁹ Le travail sur les différents scénarios gagnera à utiliser la démarche itérative décrite au chapitre 2.

La maîtrise d'ouvrage doit trouver un **équilibre entre la recherche** et la comparaison **de tous les scénarios possibles, et l'examen d'un seul scénario**.

En effet, en matière d'infrastructures, l'existence quasi systématique de la phase d'enquête publique, rend nécessaires la constitution d'un **argumentaire fort sur les raisons du choix du projet présenté** à l'enquête et sur la non existence de solutions alternatives plus intéressantes qui montreraient l'absence d'études sérieuses.

Dès lors, le maître d'ouvrage ne peut pas se limiter à l'examen de deux ou trois scénarios pour justifier le choix du projet présenté à l'enquête publique. Il doit **organiser le travail avec les équipes de conception** de façon à permettre l'examen des options possibles et faire un choix sur la base d'éléments de décisions préparés par l'équipe de conception à partir de son travail sur le projet. L'objectif doit être de garantir pour la maîtrise d'ouvrage le choix de la meilleure option possible au regard des objectifs du maître d'ouvrage et de disposer d'éléments pour **justifier l'abandon des autres options**.

Un tel mode de travail suppose de définir à l'avance des **points d'arrêts** dans le travail de conception, à l'issue **d'étapes au sein desquelles le concepteur agit et s'exprime** sur le plan créatif sans interférence du maître d'ouvrage.

De plus, la formalisation de **scénarios globaux d'aménagement alternatifs** paraît être un bon moyen pour **favoriser le dialogue et l'échange entre les partenaires** en suscitant l'avis et la réaction de chacun sur les enjeux qui le concerne. Ce sont d'ailleurs ces réactions et les prises de position des partenaires qui permettent de réduire le champ des possibles et d'orienter la conception du projet.

La **coordination des compétences** dans cette phase est particulièrement importante. Il s'agit de réunir des compétences multiples, notamment routières **autour d'un concepteur urbain**. Pour le cas où tout ou partie de ces prestations seraient sous-traitées, les chefs de projet routiers devront concilier les exigences de la Direction des Routes qui recommande de ne pas confier de mission de maîtrise d'œuvre avant la DUP, et l'appréciation que la CSM pourrait avoir d'un marché de prestation intellectuelle qui constituerait de fait une mission de maîtrise d'œuvre.

3.1.5.2 La distinction entre scénario global et projets particuliers pour gérer le temps et la multiplicité des maîtres d'ouvrage

Les projets mis en œuvre dans le cadre de cette démarche de conception intégrée ont la caractéristique de s'organiser sur un **temps long**⁴⁰ que ce soit pour leur réalisation ou leur empreinte sur le territoire, de **concerner plusieurs maîtres d'ouvrage**⁴¹, parfois les deux simultanément⁴². Ces deux caractéristiques ne permettent que rarement de passer des objectifs à un projet détaillé de manière rapide et continue. La règle générale semble plutôt être aux évolutions par à-coups, en fonction des opportunités de chaque maître d'ouvrage et sans toujours rechercher toute la cohérence ou coordination nécessaire.

⁴⁰ RN 88 à Rodez, LINO à Dijon, Contournement Ouest de St Etienne, A 199 à Torcy...

⁴¹ Les projets de requalifications en général.

⁴² La L2 Nord à Marseille, le contournement Ouest de Montpellier, la Rocade Nord de Grenoble...

Ce constat conduit à proposer de passer par **une étape intermédiaire de formalisation du projet**⁴³ dans **un scénario global d'aménagement**. Il s'agit d'un programme global spatial choisi après comparaison d'alternatives, il **concilie des projets opérationnels et des éléments prospectifs**. Il comporte des **éléments visuels et écrits**. Il peut permettre l'élaboration d'un plan de référence. Il porte au moins sur le territoire jugé pertinent par les partenaires.

Plus précisément, il permet :

- de **définir et répartir les différents lieux et temps de projet** entre les maîtres d'ouvrage concernés à partir d'une conception globale d'un scénario d'aménagement. Ces différents lieux de projets donneront lieu à autant de projets particuliers ;
- de **définir un cadre de réalisation global** pour tous les projets particuliers des différents maîtres d'ouvrage. Ce cadre permet de donner un peu de souplesse aux projets particuliers pour s'adapter aux évolutions du contexte inévitables sur des projets aussi longs, sans pour autant remettre en cause la conception globale et le scénario d'aménagement choisi ;
- d'**arrêter** avec les partenaires **l'option d'aménagement routière** qui sera portée à enquête publique ;
- d'**arrêter les orientations d'aménagement urbain compatibles avec l'option routière** choisie. Celles-ci seront d'autant plus précises que ces aménagements seront dans une phase opérationnelle. Dans certains cas, plusieurs scénarios urbains envisageables et compatibles avec l'option routière choisie pourront être présentés sans qu'il soit nécessaire, compte tenu de l'absence d'urgence à les mettre en œuvre, de choisir entre eux à ce stade ;
- d'**appréhender l'enveloppe financière globale** prévisionnelle et son échéancier,
- de **définir les modalités de portage du scénario global** et de coordination des projets particuliers. En particulier, chaque maître d'ouvrage doit veiller dans le cadre des procédures de validation de son projet, à la compatibilité et à la cohérence avec le scénario global retenu.

Exemple de l'aménagement de la RN 202 à Entrevaux⁴⁴

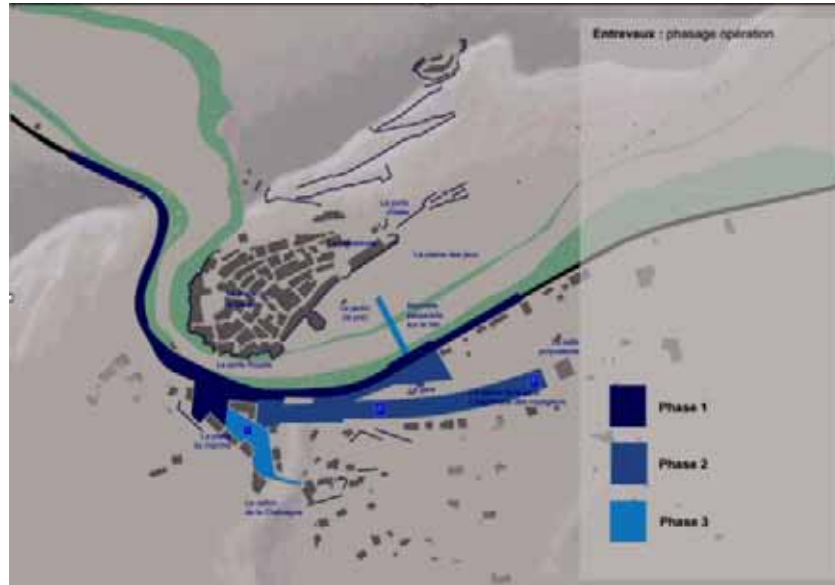
Le premier schéma illustre la prise en compte des temporalités différentes au sein du même scénario d'aménagement, en pointant les conséquences financières.

Tranches en HT

1 :	1 141 538 €
2 :	909 968 €
3 :	1 025 448 €
Total	3 076 954 €

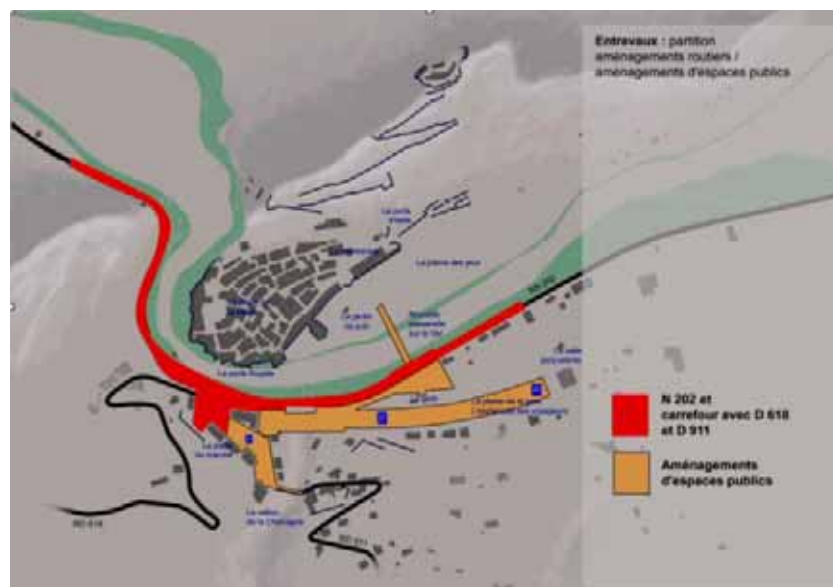
⁴³ Le niveau d'étude correspondant en terme de projet routier de l'État, est celui équivalent au sous dossier 2 de l'APS au sens de la circulaire du 5 mai 1994.

⁴⁴ Cette illustration est issue des réflexions en amont de l'APS du projet.



Le deuxième schéma esquisse une répartition des maîtrises d'ouvrages à partir de la nature des aménagements proposés (route nationale et autres espaces publics) avec la répartition financière correspondante.

Estimation routes	HT	481 738 €
Estimation espaces publics	HT	2 595 215 €
Total	HT	3 076 654 €



Exemple de la L2 Nord à Marseille

Propositions d'aménagement (ces propositions sont issues du marché de définition, elles seront modifiées en fonction des évolutions techniques du projet L2 Nord)



- | | | | | |
|-------------------------------------|------------------------------------|-------------------------|---|---------------------------|
| 1 - le boulevard du MIN | 3 - le boulevard Amazon | 5 - le "cours" | 7 - l'avenue Raimu | 9 - le vallon de Malpassé |
| 2 - l'échangeur de Saint Barthélémy | 4 - le rond-point de Sainte-Marthe | 6 - les allées plantées | 8 - la nouvelle entrée du centre urbain | |

À partir des propositions d'aménagement issues du travail sur les marchés de définition, l'équipe choisie⁴⁵ travaille sur le projet technique et des opérations indissociables, les opérations souhaitables, les opérations connexes à coordonner, les espaces de développement constitués par des opportunités foncières identifiées lors des études de définition.

Ce travail conduit à proposer une répartition des maîtrises d'ouvrages entre le projet technique et le projet de surface, qui devra bien sûr faire l'objet d'une concertation entre l'ensemble des personnes concernées ; ainsi qu'une proposition de phasage des opérations. (Voir la fiche de la L2 Nord en annexe)



Proposition de répartition des maîtrises d'ouvrage.

⁴⁵ Devillers associés, Site & Cité, SMM, Acouplus, Isis

3.1.5.3 *Faire vivre le scénario global d'aménagement : le portage est du ressort de la personne publique compétente⁴⁶ en matière d'aménagement*

Le scénario global permet d'organiser l'aménagement urbain, il est donc normal qu'il appartienne à la **personne publique compétente en matière d'aménagement** de **valider et de porter dans le temps** ce scénario. Si le maître d'ouvrage routier peut, au travers de son projet, avoir un rôle de catalyseur et de moteur dans l'élaboration du scénario, en particulier lorsqu'il a la volonté de réaliser à court ou moyen terme une opération majeure, il ne peut pas, pour autant, se substituer à la personne publique compétente en matière d'aménagement. Il convient en cela de veiller, y compris en prenant le temps de la maturation, à ce que le scénario global d'aménagement soit porté et assumé politiquement et vis à vis du public par les élus des collectivités concernées. Le maître d'ouvrage routier ne doit pas pour autant être en retrait car il porte un projet majeur pour l'agglomération et se doit d'assumer son rôle.

Le rôle du scénario global n'est pas de figer ce qui a été acté entre les partenaires, mais plutôt de **faire vivre la réflexion globale** initiée, pour veiller à la cohérence d'ensemble du scénario et à l'adéquation de ses différents éléments entre eux et par rapport au contexte.

Cependant, si le scénario global d'aménagement peut permettre de gérer le temps long du projet routier, sa conception dans un contexte donnée ne peut pas répondre à tous les besoins futurs de la ville. Les projets particuliers réalisés, notamment le **projet routier**, peuvent par contre, présenter une **capacité d'évolution** plus ou moins grande pour permettre l'adaptation du projet aux évolutions du contexte.

L'existence d'un Grand Projet de Ville sur les quartiers d'Aulnay-sous-Bois a été une condition très favorable à l'émergence d'un scénario global. Sa pérennité et l'implication de tous les partenaires dans son pilotage sont un gage de cohérence des différentes actions menées.

Sur la L2 Nord à Marseille, l'État qui a initié la réflexion globale et œuvré pour l'élaboration d'un plan de référence travaille activement avec les collectivités et le GPV pour trouver une personne publique susceptible de porter le projet urbain. C'est l'un des objectifs de la phase d'études qui fait suite aux marchés de définition simultanés lancés en 2003. (voir illustrations dans le paragraphe précédent)

Néanmoins, il appartient à chaque maître d'ouvrage de projets particuliers d'avoir le souci de cohérence de son projet par rapport au scénario global d'aménagement. Le travail partenarial ne s'arrête donc pas à la définition du scénario global ou à l'enquête publique. Il est cependant rare que les différents maîtres d'ouvrage portent ensemble un projet global jusqu'à l'enquête publique.

⁴⁶ Au sens juridique du terme

3.2 Quelques attitudes possibles pour aller vers une conception globale

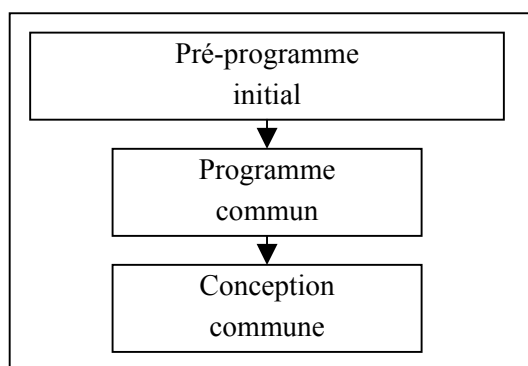
Devant la diversité des démarches rencontrées lors de l'examen des projets sélectionnés, il n'est pas possible de prétendre proposer une démarche unique de programmation des projets routiers. Néanmoins, l'examen de ces projets et les discussions avec les acteurs de la démarche de conception intégrée, notamment lors du séminaire organisé par le Cete de Lyon en septembre 2003, ont permis d'esquisser trois attitudes théoriques possibles.

Elles seront complétées en annexe par les fiches de cas sur quatre projets sélectionnés : la L2 Nord à Marseille, la Rocade Nord de Grenoble, la requalification de la RN 4 dans la traversée de Champigny sur Marne et l'aménagement de la RN 2 à Aulnay sous Bois.

3.2.1 Une maîtrise d'ouvrage et un projet

Ce type de démarche est assez rare pour des projets importants comme ceux de l'État. En effet, la présence d'un maître d'ouvrage routier différent de la personne publique compétente en matière d'aménagement nécessite pour adopter une telle démarche, une contractualisation assez lourde entre les partenaires pour construire une **entité de maîtrise d'ouvrage pérenne**, capable de mener une démarche de programmation sur le long terme avec un mandat clair de chacun des maîtres d'ouvrage et de l'aménageur.

S'agissant du portage dans le temps, comme cela a été dit précédemment, il ne peut être effectué que par la personne publique compétente en matière d'aménagement.



Ce schéma correspond au cas où dès le début du projet, on conçoit la route et la ville au sein d'un programme unique qui vaut cahier des charges.

Dans ce cadre, le porteur de la démarche est la personne publique compétente en matière d'aménagement ou une entité l'associant à d'autres acteurs.

Le gain apporté en matière de conception globale de l'aménagement nécessite un montage institutionnel particulier conduisant de fait à la **création d'une maîtrise d'ouvrage unique**. Les modifications récentes de la réglementation en matière de mandat et de mise en concurrence sont venues changer les conditions d'instauration de telles entités.

L'étape de réflexion préalable du chef de projet devra dans ce cas comporter **l'étude d'opportunité et de faisabilité d'un tel montage juridique**. Elle devra être menée en liaison étroite avec les futurs partenaires associés au sein de la structure. Le montage de la structure opérationnelle de maîtrise d'ouvrage devient une étape à part entière du projet.

Dès lors qu'une telle structure sera mise en place, l'élaboration du pré-programme initial et sa mise à jour, l'élaboration du programme relèveront du travail interne à la structure et seront facilités. En particulier, la représentation des partenaires et leur participation à la décision sont fixés par les règles de fonctionnement de la structure. La capacité de décision de chaque partenaire sur le projet est régie par les règles de fonctionnement de la structure de maîtrise d'ouvrage.

S'agissant de projets sur des temps longs, la formalisation de scénarios globaux d'aménagement ou de plan de référence est indispensable. La conception des projets particuliers constitutifs de l'ensemble pourra être confiée à des prestataires différents.

Ce type de démarche est celui que l'on observe pour des projets urbains avec constitution d'une SEM par exemple (Cité internationale à Lyon, ZAC Rive gauche à Paris).

C'est aussi ce schéma que la région de la Réunion et la commune de St Denis ont mis en oeuvre avec la convention instituant un Noyau Opérationnel et d'Animation du Boulevard Sud (NOABS)⁴⁷.

« Des outils qui permettent des cofinancements, mais pas forcément des partenariats ou des co-maîtrises d'ouvrage :

Dans les relations avec les collectivités, le dispositif de contrat de plan est souvent vécu comme un outil de l'État, qui est seul responsable de l'avancement des dossiers une fois que l'opération est inscrite au CPER. La Région, principale collectivité contributrice au plan financier, reste en retrait pendant les réflexions amont, les enjeux des projets considérés n'étant pas souvent à son échelle d'intervention. L'investissement des collectivités est certes financier ; mais est-il aussi politique dans la mesure où les collectivités contributrices ne sont pas impliquées dans le projet urbain ? »

Extrait du compte rendu du séminaire organisé par le Cete de Lyon les 18 et 19 septembre 2003

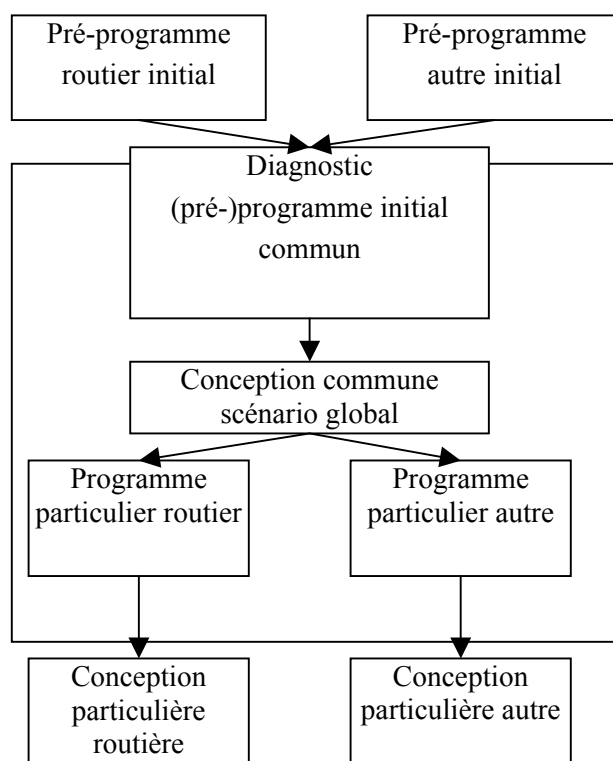
De petits projets des collectivités n'intéressant qu'un maître d'ouvrage peuvent également suivre ce type de démarche.

3.2.2 Plusieurs maîtres d'ouvrage et plusieurs projets conçus ensemble

Dès lors que plusieurs maîtres d'ouvrage sont concernés et qu'ils ne s'organisent pas en une maîtrise d'ouvrage unique, **chacun reste responsable des décisions concernant son projet**. La recherche de globalité dans le travail du projet routier va donc devoir être organisée, de façon plus ou moins formelle, avec les autres maîtres d'ouvrage et les partenaires. Le travail sur le partenariat a permis de montrer que de façon classique, le travail en commun est organisé à partir d'un comité de pilotage et de comités techniques.

⁴⁷ Voir le document sur le partenariat pour la convention entre la région et la commune.

Dans ce schéma, la notion de globalité n'intervient pas dans l'intégralité du projet. Les maîtres d'ouvrage sont séparés et l'engagement commun demeure tardif.



L'étape de diagnostic est la première étape de mise en commun et débouche sur un programme initial qui n'est souvent pas très précis et cadré pour le concepteur du scénario global. Il peut presque être qualifié de « pré-programme » dans certains cas, car il laisse ouverte de nombreuses options qui n'ont pu être tranchés par les maîtres d'ouvrage en travaillant uniquement sur les objectifs. Ce schéma s'inscrit complètement dans les démarches de marchés de définition ou dans le cadre du groupement de commande permettant à un prestataire d'apporter une réponse à deux maîtres d'ouvrage.

Lors de la réflexion préalable, il est donc important d'envisager le processus dans sa globalité, jusqu'aux phases de réalisation afin d'examiner, comme cela a été dit au chapitre 2, la façon **d'assurer la continuité** de la démarche et de la conception du projet. En particulier, la question cruciale, déjà évoquée dans la première partie (3.1) du **portage du scénario global**, doit être examinée dès le début. Un des objectifs des études réalisées en commun doit être de **faire émerger le porteur** du scénario global.

Dans ce type de démarche, le **rôle fédérateur du concepteur** est très important. Il est aussi un des mieux placés pour assurer la continuité du scénario global.

L'étape de **pré-programmation** est fondamentale car elle permet le **rapprochement des points de vue des partenaires** à partir du travail sur le diagnostic et de l'échange avec le concepteur sur les points qui n'ont pu trouver d'accord en travaillant uniquement sur les objectifs. Il semble important qu'à l'issue de la conception en commun, des **pré-programmes et programmes particuliers** soient élaborés en compatibilité et en cohérence avec le scénario global commun afin que chaque maître d'ouvrage puisse consulter ses partenaires et obtenir leur accord sur les objectifs qu'il a retenu pour son projet.

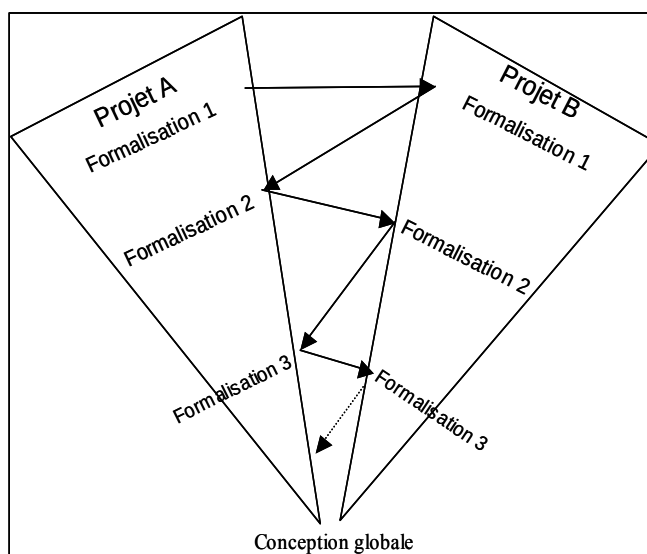
Les partenaires n'ont pas toujours des projets à un stade opérationnel et l'implication des partenaires dans une telle démarche est délicate. En pratique, les propositions des concepteurs lors de marchés de définition par exemple, jouent le rôle de sollicitations des partenaires sur les enjeux qui les concernent et peuvent les amener à s'impliquer davantage, ou à prendre position. L'organisation générale, le planning de la démarche et la mission confiée au concepteur doivent pouvoir permettre une dynamique de discussion avec les partenaires.

De plus, avec des partenaires peu structurés, le concepteur devient un tiers indépendant du maître d'ouvrage routier avec un rôle d'interpellation.

Ce type de démarche ressemble à celle engagée sur l'aménagement de la RN 4 dans la traversée de Champigny sur Marne (Voir la fiche de cas).

3.2.3 Le dialogue constructif entre maîtres d'ouvrage pour faire converger leurs projets

Pour des raisons qui peuvent être très variées, les deux projets ont une existence propre : les projets se sont montés sans connaissance de l'autre, la mise en commun des deux projets serait un facteur de complexité supplémentaire...



Ce schéma est radicalement différent des deux autres. La notion de **conception globale** ne se fait pas au niveau des outils, mais **dans les échanges** développés par les deux maîtres d'ouvrage, au sein d'un aller-retour des projets. Chaque acteur doit jouer le jeu en étant capable d'envoyer un message suffisamment construit et ouvert à l'autre et être capable de réceptionner le projet de l'autre, de l'analyser de se l'approprier et de l'intégrer dans ses propres réflexions.

Ce schéma met en avant la temporalité du projet ainsi que la convergence/divergence prise par les acteurs. Dans ce cadre, la globalité repose d'abord sur les maîtres d'ouvrage avant les maîtres d'œuvre.

L'absence de recherche d'une conception commune dès les phases amont de réflexion préalable est rarement explicite. Il s'agit souvent de projets dont l'histoire est longue et pour lesquels les décisions antérieures pèsent lourdement sur le travail en cours. Il peut s'agir également de projets pour lesquels un accord avait pu être trouvé avec des partenaires qui ont changé de position (suite à des élections par exemple).

Ainsi pour le projet de contournement Ouest de St-Etienne, le décalage entre d'une part le DVA approuvé et la commande de l'avant projet sommaire, et d'autre part, le contexte et les réflexions en cours au sein de la collectivité, est tel qu'un grand nombre d'études complémentaires et d'ateliers thématiques ont dû être mis en place avant de poursuivre les études d'APS pourtant commandées.

Le positionnement du diagnostic est délicat dans ce type de démarche. En effet, celui-ci n'est pas établi par rapport à un objectif global mais par rapport à des objectifs particuliers et seule la vigilance des maîtres d'ouvrage peut éviter de passer à côté d'enjeux importants d'interface entre les projets.

Enfin, on peut s'interroger sur la réelle globalité du résultat. La somme de deux projets fait-elle un projet global ?

4. Des questionnements sur la continuité du projet qui demeurent⁴⁸

Le projet est un acte créatif devant répondre à des besoins et à des attentes. Les questionnements sur la continuité du projet peuvent donc se décliner selon ces deux aspects : création et définition puis réponse à un besoin. S'agissant de projets d'une certaine envergure se situant sur un temps long et impliquant plusieurs maîtres d'ouvrage, on peut distinguer deux niveaux de projet nécessitant tous deux une continuité : le scénario global d'aménagement décliné ensuite en projets particuliers.

La définition du programme, qui recense les besoins et attentes que le projet doit satisfaire, est du ressort du maître d'ouvrage même s'il s'appuie sur le dialogue avec le maître d'œuvre pour le préciser. Il lui incombe donc de porter ce programme dans le temps. La continuité du programme renvoie donc à la question de la nature et de l'identité de la personne à même d'assurer ce portage dans le temps par rapport au scénario global et par rapport au projet particulier. Ce point est développé dans le point 4.1. ci-dessous.

L'aspect créatif est principalement apporté par le concepteur – maître d'œuvre. Il est affaire de compétences et de sensibilité, on peut s'interroger sur la possibilité de le partager avec d'autres. Là encore, la question de la continuité du projet, acte créatif, se pose en des termes différents pour le scénario global et pour les projets particuliers. Ces deux points sont développés dans les points 4.2. et 4.3. ci-dessous.

4.1 Sur la « maîtrise d'ouvrage partenariale » et son organisation

Dès lors qu'il s'agit de travailler à plusieurs sur des scénarios globaux d'aménagement, deux difficultés apparaissent et nécessitent d'être développées ici : la première est celle de **la nature du scénario global d'aménagement**, la deuxième est relative à la **capacité de décider, de commander, de porter en commun le scénario global** d'aménagement.

4.1.1 Le scénario global d'aménagement dépasse la notion d'ouvrage : c'est un projet collectif partenarial

Le travail sur le scénario global d'aménagement vise, certes, à aboutir à la **réalisation d'un projet**, notamment routier en permettant la définition de son programme, **mais aussi à définir des orientations pour l'aménagement urbain**. Il ne s'agit plus alors seulement d'être maître d'ouvrage mais **aussi aménageur, opérateur foncier, voire promoteur...**

Le scénario global est donc à la fois un programme global d'aménagement pour le territoire appelé à cadrer les transformations de celui-ci, mais aussi une étape de programmation des ouvrages particuliers qui vont impulser ces transformations.

⁴⁸ Cette partie qui a d'abord servie à alimenter la réflexion des membres du comité de pilotage de la démarche, est maintenue dans cette version du document en raison des questionnements qu'elle aborde. Peu de solutions sont apportées mais la valeur des questionnements peut être source d'enseignements pour les chefs de projet.

4.1.2 Comment faire pour commander, définir et porter en partenariat le scénario global d'aménagement ?

Le processus permettant la mise en place d'un dispositif visant l'élaboration d'un scénario global d'aménagement **part très souvent du maître d'ouvrage routier**. En effet, c'est souvent le projet routier qui permet d'initier la réflexion sur son territoire. Une des premières préoccupations du maître d'ouvrage routier doit donc être d'**élargir la sphère des compétences juridiques** réunies autour de son projet pour y intégrer au moins les collectivités, puis les fédérer dans un dispositif permettant la conception d'un projet plus vaste débordant du strict ouvrage opérationnel routier et permettant la définition d'orientations urbaines, l'identification de parcelles stratégiques ou la mise en œuvre d'autres projets particuliers.

La maturation de la réflexion de la collectivité ou quelquefois son manque de compétences et de moyens peuvent rendre difficile l'engagement de cette réflexion. La question qui se pose alors est celle de la réelle urgence du projet routier. **Le projet routier peut-il « attendre » ?**

Pour des projets routiers **sans enjeux routiers nationaux forts** dont les enjeux sont essentiellement locaux, il y en a un certain nombre dans les projets sélectionnés⁴⁹, la réponse doit être **OUI** et la première préoccupation du chef de projet doit être d'aider la collectivité à engager sa réflexion.

Pour des projets répondant à des **enjeux forts au plan national** et revêtant un caractère d'urgence⁵⁰, il faut **tout tenter pour associer la collectivité** et l'inciter à engager la réflexion sur un scénario global d'aménagement et à défaut l'interpeller sur la base de propositions d'organisation et de stratégies urbaines en liaison avec le projet routier. Cette interpellation doit **viser la mise en place d'un dispositif** relativement pérenne **pour** la commande d'études visant à la **définition du scénario global d'aménagement et à son portage dans le temps**.

Étant donné que **ce portage** fait plus appel aux compétences en matière d'aménagement, il **incombe naturellement à la collectivité**⁵¹. La difficulté est donc bien de partir de préoccupations opérationnelles routières avec un acteur moteur qui est le maître d'ouvrage routier pour arriver au portage d'un scénario global par un dispositif dans lequel la collectivité est un acteur moteur.

Le lecteur pourra se reporter au document sur le partenariat pour trouver quelques exemples de dispositif. Il est intéressant de souligner ici que les collectivités pratiquent couramment la création d'une maîtrise d'ouvrage particulière pour mener leurs opérations d'aménagement. Pour cela elles s'associent à un certain nombre de partenaires publics ou privés dans le cadre d'une SEM.

⁴⁹ Rocade Nord de Grenoble, Rocade Nord Est à Besançon, LINO à Dijon, RN 304 à Privas, RN2 à Aulnay sous Bois, ...

⁵⁰ L'intérêt de l'analyse stratégique proposé dans le chapitre sur le partenariat se retrouve ici pour fonder ce caractère d'urgence. Le caractère d'urgence doit être apprécié aussi au regard du stade d'étude et des délais de réalisation du projet routier en sachant que si la collectivité devient active dans une phase ultérieure, elle remettra peut être en cause des éléments que le maître d'ouvrage a cru actés. Ce type de projet doit être assez rare (itinéraire grand gabarit pour l'A380 par exemple ou grands projets autoroutiers à proximité d'une agglomération)

⁵¹ Le cas de la L2 est à ce niveau exceptionnel puisque c'est la DDE qui diligente les études qui servent à l'établissement du plan de référence du GPV.

4.1.3 Chaque maître d'ouvrage particulier assure la continuité de son projet particulier

Dès lors que le scénario global d'aménagement a été choisi parmi plusieurs alternatives possibles, il définit le découpage des maîtrises d'ouvrage. Chaque maître d'ouvrage est alors garant de la continuité de son projet. La difficulté provient dès lors plutôt de la coordination des maîtres d'ouvrage entre eux. La persistance et la pérennité du dispositif mis en place pour l'élaboration du scénario global d'aménagement prend alors tout son sens pour continuer à coordonner et à garantir la cohérence de tous les projets particuliers avec le scénario global d'aménagement.

4.2 Sur la conception et la continuité conceptuelle du scénario global d'aménagement

S'agissant de concevoir un scénario global d'aménagement incluant un projet routier structurant, **les compétences requises sont rarement présentes au sein des services** en charge des projets routiers. Il faut donc faire appel à des prestataires extérieurs pour élaborer des scénarios d'aménagement pertinents.

Les services du ministère de l'équipement ont de **vraies difficultés** pour faire intervenir avec une certaine continuité les compétences de « concepteur urbain » depuis l'élaboration du scénario global jusqu'à son suivi lors de la mise en œuvre des projets particuliers. Elles sont parfois liées aux procédures elles même, notamment pour les phases d'études avant la DUP. À titre d'exemple :

- confier une mission de maîtrise d'œuvre avant la DUP est en contradiction avec la circulaire n°2001-65 du 18 septembre 2001, qui stipule que les services ne peuvent confier à des prestataires privés, de mission de maîtrise d'œuvre en matière d'infrastructure routière, qu'après la déclaration d'utilité publique et que pour les phases avant la DUP, les services qui auraient besoin de concours extérieurs auront recours à des marchés d'études autres que de maîtrise d'œuvre.
Par ailleurs, la phase de travail sur le scénario global d'aménagement s'appuie certes sur des phases de conception mais permet surtout, de préciser le programme du projet routier. Il serait contraire à l'esprit de la loi MOP, de confier cette étape importante de définition du programme de l'objet routier à celui qui va le réaliser par la suite ;
- demander une assistance à maîtrise d'ouvrage englobant des prestations de conception pour l'ouvrage routier et pour l'étude de scénarios globaux d'aménagement peut conduire à un avis défavorable de la CSM⁵² ;

⁵² Le code des marchés publics (article 74) prévoit que les prestations confiées au titre de l'ouvrage routier ou au titre du projet urbain ou paysager, correspondant à l'exécution d'un ou plusieurs des éléments de mission de maîtrise d'œuvre au sens de la loi MOP et du décret du 29 novembre 1993, constituent un marché de maîtrise d'œuvre. À ce titre, la commission spécialisée des marchés (CSM) admet la qualification de marchés en marchés d'études, dès lors que l'ensemble de la conception ou d'un élément de mission loi MOP n'est pas réalisé par le prestataire. Il est donc important de bien faire apparaître ce qui relève de la prestation confiée et ce qui reste en charge des équipes de conception internes aux services.

- utiliser la procédure des marchés de définition simultanés⁵³. Trois types de problèmes sont récurrents :
 - l'absence de jalons dans le processus programme-projet et de règles du jeu claires, lors de la concertation avec le public et de l'association des partenaires, peuvent conduire à des dérives interdisant la poursuite avec l'un des prestataires sans nouvelle mise en concurrence⁵⁴,
 - le risque est grand pour la maîtrise d'ouvrage de devoir se prononcer sur des solutions alors qu'elle n'aura pas défini très clairement ses priorités. La procédure des marchés de définition ne doit donc être lancée que sur la base d'un pré-programme solide, et, autant que possible, partagé entre les partenaires⁵⁵,
 - la difficulté à définir au moment de l'élaboration du scénario global, la nature et l'importance des prestations liées à son suivi dans le temps. Elles sont liées à la mise en œuvre effective des projets particuliers, aux délais, mais aussi aux évolutions du contexte ;
- confier une mission de suivi du scénario global lorsque cela n'a pas été prévu au moment de son élaboration. Le scénario global définit les lieux de projets et répartit les maîtrises d'ouvrages. Sans objet à réaliser, son concepteur ne pourra se voir confier, dans le meilleur des cas, que des missions d'études ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour assurer la cohérence des actions des différents maîtres d'œuvre des projets particuliers, avec le scénario global d'aménagement. La dévolution de telles prestations au concepteur du projet global d'aménagement sans mise en concurrence est délicate du point de vue du droit des marchés publics ;
- définir les limites qu'il convient de mettre à des études urbaines menées dans le cadre de réalisation d'un projet routier. La relation entre ces études et le projet routier doit être justifiée, notamment du point de vue de la bonne utilisation des deniers publics affectés à l'investissement routier.

4.3 Sur la maîtrise d'œuvre du projet particulier d'infrastructure

Pour chacun des projets particuliers, il appartient au maître d'ouvrage lors de la réalisation du projet, de s'assurer de la continuité de la conception lors de leur réalisation même si pour les infrastructures il n'existe pas de « mission de base » de maîtrise d'œuvre, comme pour les constructions publiques.

Plusieurs questions se posent pour la définition de ces missions.

⁵³ Dans la circulaire du 18/09/2001 de la direction des routes, la procédure des marchés de définition est à réserver à des cas exceptionnels d'opérations complexes comme les réhabilitations lourdes de voies urbaines dont le tracé n'est pas modifié.

⁵⁴ Comme le permet normalement l'article 73 du code des marchés publics

⁵⁵ La MIQCP dans son ouvrage sur les espaces publics urbains, recommande aux maîtres d'ouvrages de s'adjoindre un assistant chargé de formaliser les évolutions du programme dans la première phase de travail avec les équipes de conception.

4.3.1 Comment faire pour assurer une continuité de conception du projet particulier en l'absence d'une « mission de base » ?

L'absence de mission de base en infrastructure autorise les maîtres d'ouvrage à confier les éléments de mission de maîtrise d'œuvre successifs à des prestataires différents⁵⁶.

À défaut d'examen par le maître d'ouvrage de la façon d'assurer la continuité de conception de son ouvrage, celui-ci sera alors contraint de fractionner les missions entre plusieurs prestataires. Il lui appartient de découper son projet en étapes ou en objets cohérents en terme de conception qu'il attribuera à des maîtres d'œuvre appropriés.

4.3.2 Le positionnement judicieux du passage entre scénario global et projet particulier ?

Le travail sur le projet particulier d'infrastructure intervient dès que le scénario global d'aménagement a été arrêté⁵⁷ ce qui permet de formaliser un programme précis du projet particulier d'infrastructure. On peut considérer que l'étude et la comparaison de ces options d'aménagement correspondent à des études du niveau de l'élément de mission « études préliminaires ». Dès lors, pour chaque projet particulier commence le travail d'optimisation de l'option choisie afin d'en préciser le coût et l'implantation topographique, puis en préparer la réalisation.

4.3.3 Le positionnement adapté de la DUP, par rapport à des étapes cohérentes de conception du projet particulier

L'existence quasi systématique d'une enquête publique est une spécificité des projets d'infrastructures routières. Si l'on prend l'hypothèse précédente du passage entre scénario global et projet particulier, il est alors clair que la définition d'étapes de conception cohérentes du projet particulier prenant en compte la DUP pose des difficultés. En effet, le niveau de formalisation du projet nécessaire pour la DUP doit permettre de démontrer l'utilité publique du projet et d'apprécier correctement ses impacts sur l'environnement. Ce niveau de formalisation ne correspond a priori pas à la fin d'une étape de conception telle que définit par la loi MOP et ses décrets d'application.

En clair l'enquête publique se situe souvent pendant l'avant projet⁵⁸ voire pendant la phase de projet, mais rarement entre les deux ou avant l'avant projet.

⁵⁶ La circulaire du 18 septembre 2001 recommande d'ailleurs « d'éviter de confier à un seul prestataire extérieur l'ensemble de la maîtrise d'œuvre d'opérations complexes ou difficiles... », seules « les opérations ne revêtant pas de caractère de complexité ou de difficultés particulières pourront faire l'objet d'une mission d'ensemble de maîtrise d'œuvre extérieure. » Cependant, elle « recommande de veiller à une certaine permanence de l'intervention du maître d'œuvre de conception concerné jusqu'à la fin des travaux afin d'assurer la continuité de conception de l'ouvrage. »

⁵⁷ Au sens de la circulaire du 5 mai 1994 cela semble correspondre au choix de l'option d'aménagement qui intervient à la fin de l'élaboration du sous dossier 2 de l'avant projet sommaire, après examen des différentes options d'aménagement envisageables.

⁵⁸ Au sens de la loi MOP

En conséquence, comme selon la circulaire du 18 septembre 2001, la passation d'un marché de maîtrise d'œuvre à un prestataire extérieur à l'administration, ne peut intervenir « *que pour des phases du projet postérieures à la déclaration d'utilité publique, et plus précisément, après avoir achevé d'intégrer dans le dossier de l'opération les conclusions tirées de l'instruction mixte et de l'enquête d'utilité publique, et notamment les engagements de l'État* » ; il y a une rupture de continuité de conception entre l'avant DUP et l'après DUP, sans que celle-ci ne soit identifiée comme telle et gérée.

En particulier, si pour des projets interurbains les marges de manœuvre après la DUP sont encore importantes sur la conception du projet routier, il en va tout autrement en milieu urbain où le travail avec le public et les riverains avant la DUP dans la phase 2 de l'APS⁵⁹ conduit souvent à une définition détaillée du projet et de ses détails, dès l'étude de la solution présentée à enquête publique. Le concepteur qui intervient après la DUP n'a alors que rarement été associé avant la DUP et se sent « bridé » dans son travail.

⁵⁹ Au sens de la circulaire du 5 mai 1994

5. Conclusion

Le chapitre précédent montre que de nombreux questionnements demeurent. Néanmoins, le présent document propose aux chefs de projets routiers d'améliorer la qualité de la conduite des projets ainsi que leur qualité à partir de plusieurs pistes de progrès reprises dans ce chapitre 5.

5.1 La volonté pour l'État d'améliorer le travail en partenariat, pour optimiser les effets des projets routiers

Les projets routiers de l'État ont des effets structurants importants pour le territoire. Pourtant en milieu urbain, leur mode de conception, les procédures administratives auxquelles ils sont soumis et notamment l'enquête publique avec l'étude d'impact, ont souvent conduit à réaliser des projets dans des lieux où la ville n'était pas ou pas encore⁶⁰.

La trame viaire structurante en périphérie des agglomérations s'est donc organisée, le plus souvent, sans liaison avec l'urbanisation autour de contournements qui sont aujourd'hui au milieu de l'urbanisation nouvelle, sans que cela ait été prévu tant en terme d'aménagement urbain qu'en terme de fonctionnement routier.

C'est pour permettre de **construire ces évolutions urbaines avec les collectivités** en tirant le meilleur parti de l'arrivée du projet routier que la Direction des Routes a engagé le travail sur la conception intégrée des infrastructures routières en milieu urbain. Il s'agit, pour le chef de projet routier, à partir des objectifs de son projet de mettre en place les conditions d'une conception élargie du projet routier à partir du regard urbain et des préoccupations des partenaires en **dépassant les tensions ou surenchères** préjudiciables à la qualité et à l'économie globale.

La formalisation du partenariat abordée dans le premier fascicule, conduit ici, à l'idée de scénario global d'aménagement, résultat du travail en commun de l'État et des collectivités initié à partir de l'arrivée du projet routier.

5.2 L'intérêt de la démarche de programmation, pour améliorer la clarté des décisions et la qualité du projet avec les partenaires et les concepteurs

La **démarche de programmation** permet de **préciser la finalité et les moyens de mise en oeuvre du projet routier**, dans son contexte et avec les acteurs partenaires.

La rigueur imposée permet une **meilleure clarté des décisions** prises dans cette démarche par le maître d'ouvrage routier vis à vis de ses partenaires et vis à vis du public.

En particulier, la **formalisation à chaque étape des objectifs** de la maîtrise d'ouvrage, dans **un pré-programme**, permet une plus grande clarté des décisions et un dialogue plus fructueux avec les partenaires, ainsi qu'une association plus efficace du public.

⁶⁰ En effet, le raisonnement sur le projet routier en terme d'impact a conduit à l'écarter des lieux de nuisance potentielle.

C'est le socle d'une **commande claire et précise à des prestataires** qui permet de tirer le meilleur parti de leurs compétences, notamment en termes d'inventivité, de créativité et de réalisme des propositions, dans le cadre d'un dialogue encadré avec la maîtrise d'ouvrage pour préciser en commun les objectifs et les caractéristiques du projet.

De plus, une telle démarche est aussi le moyen de maintenir l'adéquation des objectifs du projet avec son contexte en évolution permanente. La démarche est rarement linéaire mais plutôt convergente.

Enfin, l'existence d'une commande et d'objectifs clairs et précis pour le projet facilitent le partage d'un référentiel pour l'évaluation de la qualité des projets conçus puis réalisés. L'organisation et la gestion de la mémoire du projet est une source d'enrichissement et d'expériences pour l'ensemble des acteurs.

5.3 La nécessité du « scénario global d'aménagement », étape intermédiaire de formalisation du projet routier et étape de programmation essentielle pour assurer la cohérence du projet, aux différentes échelles spatiales et temporelles

Dès le démarrage de l'action conception intégrée lancée par la Direction des Routes, c'est l'échelle qualifiée d'intermédiaire qui a été identifiée comme primordiale pour arriver à « intégrer » les projets routiers. En effet, le projet routier par son caractère opérationnel, bouscule inévitablement la planification établie et met en mouvement les acteurs du territoire.

De fait, entre les grandes échelles permettant la gestion du temps long et des grands enjeux d'aménagement du territoire au travers de documents comme les SCoT, et les petites échelles du projet détaillé et du temps court de la réalisation, il y a nécessité de faire une mise en cohérence du projet routier avec le territoire. Il s'agit de disposer d'une étape de formalisation intermédiaire permettant d'une part, la répartition des lieux et des projets entre plusieurs maîtres d'ouvrage et d'autre part l'adaptation du scénario global aux inévitables changements de contexte survenus pendant les phases longues de conception et de réalisation.

C'est ce que ce document appelle le scénario global d'aménagement. Il s'agit pour des projets sur des temps longs et concernant plusieurs maîtres d'ouvrage :

- de définir et répartir les différents lieux et temps de projet entre les maîtres d'ouvrage concernés à partir d'une conception globale d'un scénario d'aménagement. Ces différents lieux de projets donneront lieux à autant de projets particuliers ;
- de définir un cadre de réalisation global pour tous les projets particuliers des différents maîtres d'ouvrage. Ce cadre permet de donner un peu de souplesse aux projets particuliers pour s'adapter aux évolutions du contexte inévitables sur des projets aussi longs, sans pour autant remettre en cause la conception globale et le scénario d'aménagement choisi ;
- d'arrêter avec les partenaires l'option d'aménagement routière qui sera portée à enquête publique ;
- d'arrêter les orientations d'aménagement urbain compatibles avec l'option routière choisie. Celles-ci seront d'autant plus précises que ces aménagements seront dans une phase opérationnelle.

Dans certains cas, plusieurs scénarios urbains envisageables et compatibles avec l'option routière choisie pourront être présentés sans qu'il soit nécessaire (compte tenu de l'absence d'urgence à les mettre en œuvre) de choisir entre eux à ce stade ;

- d'appréhender l'enveloppe financière globale prévisionnelle et son échéancier ;
- de définir les modalités de portage du scénario global et de coordination des projets particuliers. En particulier, chaque maître d'ouvrage doit veiller dans le cadre des procédures de validation des projets⁶¹ qui lui sont propres, à la compatibilité et à la cohérence avec le scénario global retenu.

Le scénario global d'aménagement élaboré sur le territoire jugé pertinent par les partenaires⁶² et choisi après comparaison et débat collectif sur plusieurs scénarios alternatifs, intègre les projets opérationnels et des éléments prospectifs. Il s'illustre à partir d'outils de représentation adaptés au contexte et comporte des documents écrits. Il peut permettre l'élaboration d'un plan de référence.

Même si le dialogue avec les partenaires est difficile et qu'une dynamique constructive autour d'un scénario global a du mal à se mettre en place, le maître d'ouvrage routier doit œuvrer pour élaborer des scénarios d'aménagement dont l'objectif premier sera d'interpeller les partenaires, de susciter leurs réactions et finalement d'amorcer un travail en commun. En cela, il s'agit du « minimum » que le maître d'ouvrage doit réaliser pour aller vers des projets intégrés.

⁶¹ La circulaire du 5 mai 1994 pour les projets routiers de l'État sur le réseau non concédé.

⁶² Le niveau d'études correspondant en terme de projet routier est celui équivalent au niveau atteint à l'issue du sous dossier 2 de l'APS au sens de la circulaire du 5 mai 1994.

6. Annexes

6.1 Liste des membres des comités

6.1.1 Liste des membres du comité de pilotage

NOM	SERVICE
Marcel BELLLOT	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

6.1.2 Liste des membres du comité technique

SERVICE	NOMS
Direction des Routes	D. Bouny, F. Drouy-Volte
CERTU	B. Eneau, P. Balmeffrezol, P. Gauvry
DGUHC	F. Fournier
CGPC	F. Lévy
Architecte	C. Devillers
CETE de Lyon	P. Gravier ; D. Deléaz,
DREIF	E. Gaillat, B. Roux
CETE de l'Est	F. Tortel
LREP	FA. Grenet, P. Rik, V. Bardin
CETE Méditerranée	JP. Bouquier, F. Bouet, C. Lefeuvre, L. Martens, J.P. Puy
CETE Nord-Picardie	R. Bacqueville, E. Soufflet, D. Baudry, A. Cuvillier,
CETE de l'Ouest	A. Meuriot
CETE du Sud-Ouest	C. Huet, K. Nicolleau, B. Pouget

6.2 Principe de contenu du pré-programme

Il s'agit d'une base de travail non exhaustive. Certains points ne peuvent être précisés qu'après des phases d'études avancées.

Présentation de l'opération

- nature, localisation, historique du projet, grands enjeux.

Opportunité et faisabilité de l'opération

- éléments permettant d'apprécier l'opportunité du besoin ;
- présentation des principales options étudiées et une explication des choix validés par le maître d'ouvrage ;
- éléments permettant d'apprécier la faisabilité de l'opération, accompagnés d'une identification des principales contraintes.

Besoins et exigences essentiels à satisfaire

- services à rendre ;
- objectifs si possibles hiérarchisés, emprise de l'espace public à traiter, traitement des voies, prise en compte des divers modes de déplacements, stationnement, implantation des éléments construits, accès aux fonctions à partir de la voie, relations entre le projet routier et les autres projets particuliers ;
- niveau de qualité attendu ;
- les différents types d'usagers et d'utilisateurs ;
- estimation des moyens humains et matériels nécessaires au fonctionnement de l'ouvrage ;
- description fonctionnelle des besoins essentiels à satisfaire, en particulier fonction de la voie et place dans le réseau hiérarchisé, besoins d'échanges ;
- exigences essentielles (les exigences techniques seront développées dans le programme).

Présentation des principes qui peuvent évoluer

- options qui restent ouvertes et les facteurs de décision liés ;
- scénarios alternatifs à étudier avec la maîtrise d'œuvre.

Organisation de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion du projet

- organisation de la maîtrise d'ouvrage ;
- organisation de la communication et de la concertation ;
- conditions de réussite de l'opération (foncier, procédures et autorisations nécessaires, collaborations nécessaires, ...) ;
- procédure de consultation des concepteurs ;
- montage administratif et juridique.

Études et ressources disponibles et études complémentaires à réaliser

Cadrage financier

- enveloppe financière prévisionnelle ;
- exigence en matière de coûts de fonctionnement ;
- conditions de faisabilité, opportunités à saisir ;
- possibilités de montages financiers.

Calendrier prévisionnel

6.3 Principe de contenu du programme

Présentation générale de l'opération

Celle-ci est destinée à fournir au maître d'œuvre les éléments essentiels lui permettant d'appréhender l'ambition du scénario global d'aménagement, ses objectifs principaux et la démarche de la maîtrise d'ouvrage afin qu'il puisse prendre la mesure des orientations et des choix fondamentaux réalisés à la lumière des études antérieures et du diagnostic. On retrouvera des éléments concernant :

- la nature de l'opération ;
- sa localisation (dans la mesure où elle est arrêtée) ;
- l'historique du projet ;
- les objectifs hiérarchisés de l'opération ;
- le service à rendre ;
- l'affirmation de l'opportunité et de la faisabilité de l'opération ;
- principales options retenues et les motifs de ces choix ;
- organisation de la maîtrise d'ouvrage.

Description du site concerné, problématique urbaine

Il s'agit de préciser, sans forcément le figer, le périmètre concerné et ce qui préside à sa définition, laissant ainsi, le cas échéant, une latitude de redéfinition. Les éléments principaux de diagnostic thématique (urbains, fonctionnels notamment au titre des déplacements, économiques, sociaux et environnementaux) doivent permettre d'éclairer la problématique qui s'attache au territoire défini, ses potentialités et ses perspectives d'évolution actuellement connues ou définies plus ou moins précisément.

Description fonctionnelle des objectifs du projet, des besoins à satisfaire, des contraintes et exigences à prendre en compte

Celle-ci vise à fournir au maître d'œuvre toutes les informations à prendre en compte pour la conception du projet et les propositions de parti d'aménagement qu'il doit élaborer. Sans être exhaustif, les objectifs ou exigences exprimés pourront porter sur les thèmes suivants regroupés en éléments généraux et en éléments particuliers au projet d'infrastructure :

Éléments généraux

- objectifs urbains :
 - continuité et fonctionnement urbain recherchés,
 - capacité du projet à répondre aux usages et pratiques actuels et futurs,
 - synergies et interactions recherchés avec des projets urbains, avec la planification et les développements urbains projetés dans le secteur d'agglomération,
 - objectifs de cohérence aux différentes échelles territoriales (agglomération, intermédiaire et rapprochée) et notamment objectifs en vue de l'évolution du territoire (mutation, extension des quartiers) et de la prise en compte de la dimension d'un aménagement durable,
 - objectifs, synergie interactions visées avec des politiques sectorielles particulières : habitat, grand projet de ville...

- contraintes juridiques : droit de l'urbanisme, protections particulières ;
- objectifs ou exigences fonctionnels :
 - besoins fonctionnels en terme de déplacements : desserte urbaine, articulation avec les réseaux de transports existants ou les projets envisagés, PDU, routiers ou de développement des transports collectifs, complémentarité ou accessibilité intermodale recherchée, desserte économique,
 - relations fonctionnelles et d'échanges recherchées à l'échelle du territoire de proximité, du secteur ou de l'agglomération ou en terme d'accessibilité, en particulier interfaces entre le projet routier et d'autres projets particuliers. Le concepteur du projet routier n'a pas forcément besoin des données de programme de ces projets particuliers (cela dépend du niveau de la commande) ;
- objectifs ou exigences économiques :
 - objectifs relatifs au développement économique existant ou à venir,
 - objectifs d'accessibilité et d'échanges relatifs aux activités ;
- objectifs sociaux :
 - objectifs de cohérence ou synergies recherchées avec la politique de la ville et certains aspects sociaux particuliers (à qui sont destinés les aménagements projetés, qui va s'en trouver favorisé ou pénalisé ?...),
 - objectifs de protection des populations contre les nuisances ;
- objectifs et exigences de qualité environnementale, paysagère et architecturale :
 - exigences de protections environnementales particulières,
 - objectifs de mise en valeur architecturale ou paysagère recherchée ;
- objectifs relatifs à la pérennité et à la qualité technique :
 - qualités techniques exigées et objectifs ou exigences en matière d'entretien, d'exploitation, de gestion...
- objectifs ou exigences financières et économiques :
 - Exigences financières afférentes aux différents maîtres d'ouvrage potentiellement concernés et rappel des fondements pour la détermination des périmètres de maîtrise d'ouvrage (domanialité et celui pour le compte de qui l'ouvrage est construit – loi MOP) ;
- objectifs ou exigences temporels :
 - ordonnancement souhaité et phasages au regard de l'urgence des différents besoins à satisfaire, des priorités identifiées et des moyens mobilisables.

Description des objectifs et exigences fonctionnels et techniques particuliers de l'infrastructure

Ces objectifs ou exigences doivent préciser les différentes fonctions à satisfaire par le projet d'infrastructure :

- capacité d'écoulement (demande de trafic prévisionnel à écouler, puisque cela détermine le dimensionnement en nombre de voies) ;

- nature des trafics à écouler (composition relative des trafics de transit, échanges, internes à l'agglomération) ;
- conditions d'écoulement du trafic (vitesse, fluidité) qui influent sur le caractère à donner à la voie ;
- échanges (desserte à satisfaire) ;
- sécurité, qualité de service aux usagers ;
- complémentarité intermodale recherchée avec les transports collectifs et plus largement cohérence avec l'organisation des déplacements à l'échelle de l'agglomération ;
- objectifs de mutabilité possible ultérieure de la voie à prendre en compte par rapport à l'évolution à long terme du milieu urbain traversé (capacité de faire évoluer physiquement l'infrastructure par rapport à son environnement immédiat qui va lui-même changer). C'est le cas d'une infrastructure initialement en zone périurbaine et qui, à terme, se retrouverait en zone urbaine. En particulier les conditions de dénivellation des échanges doivent être examinées compte tenu de la difficulté de reconfigurer ensuite la voie ;
- objectifs environnementaux ;
- objectifs ou exigences techniques particuliers (géologie, hydrogéologie) nécessaires à l'appréciation de la faisabilité technique et du coût ;
- objectifs de gestion, d'entretien et d'exploitation des espaces hors emprises de la voie routière (dalles de tranchées couvertes, utilisation des excédents d'emprises aux fins d'équipements publics).

Calendrier prévisionnel de l'opération

Enveloppe financière prévisionnelle

Par ailleurs, à ce stade, les éléments suivants, nécessaires au maître d'ouvrage pour désigner le maître d'œuvre et définir sa mission, devront également être précisés :

Modalités de travail entre la maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre

- organisation de la maîtrise d'ouvrage ;
- procédures particulières au maître d'ouvrage (instruction, validation, forme des dossiers), points d'arrêts, étapes de concertation avec le public et les partenaires et notamment modalités de vérification de la cohérence avec le projet global ;
- objectifs et exigences en terme de contrôle qualité ;
- critères d'appréciation des performances des propositions du concepteur : ils doivent être détaillés. De plus, le maître d'ouvrage a intérêt à demander à l'appui des propositions qui lui sont faites, une évaluation du degré de satisfaction des objectifs et exigences exprimées dans le programme. Le maître d'ouvrage doit en effet disposer avant de valider les propositions faites par le concepteur des éléments de décision appropriés ;

Contenu de la mission

- nature de la mission au regard de la loi MOP ;
- missions complémentaires particulières, notamment dans le cadre de la concertation et de l'enquête préalable à la DUP, ou dans le cadre du suivi de maîtres d'œuvre ultérieurs ou particuliers ;

- éléments concernant la gestion de la continuité de conception jusque dans les phases travaux ;
- nature de l'engagement sur le projet (en terme de conformité de dossiers, en terme de coût prévisionnel, en terme de résultat des appels d'offres, en terme de réception et de coût final) pour que le concepteur puisse prévoir une assurance appropriée ;

Modalités de choix du maître d'œuvre (cas du recours à un prestataire extérieur)

- Pour rappel, ceci n'est autorisé par la Direction des Routes qu'à l'issue du résultat de l'enquête publique, au titre de la circulaire du 18 septembre 2001.

La présentation thématique des éléments de programme ne doit pas conduire à une réflexion cloisonnée par problématique. Le parti d'aménagement de l'infrastructure sera en effet global en présentant une solution dont l'unité repose sur la meilleure satisfaction possible de l'ensemble des objectifs et exigences.

6.4 Fiches de cas

6.4.1 Rocade L2 Nord : une autoroute pour un projet urbain – L'élaboration du programme

Spécificité du projet

Le projet de la L2 Nord à Marseille est un projet de voie rapide urbaine permettant de boucler une deuxième rocade de la ville entre les autoroutes A50 et A7. Le projet traverse les quartiers Nord de la ville et a pour ambition d'y intervenir de façon conjuguée au grand projet de ville pour améliorer leur situation. L'État et en particulier la DDE y joue un rôle de pilote des réflexions urbaines sur le projet urbain des quartiers Nord. Au-delà du travail important sur l'infrastructure elle-même, l'enjeu des études en cours est de fédérer les partenaires et de répartir les maîtrises d'ouvrages des opérations connexes au projet routier.



Introduction

La L2 est un projet dont la DDE est maître d'ouvrage et qui est financé, dans le cadre du Contrat de Plan État – Région, à parts sensiblement égales par quatre partenaires : l'État, la Région, le Département et la CUM.



Le dossier est piloté par le Service des Déplacements et des Infrastructures de Transport (SDIT) de la DDE des Bouches-du-Rhône :

- volet routier : Département Études Techniques et Travaux (DETT) ;
- volet urbain : Département Urbanisme et Transports (DUT).

La L2 est fondamentale pour la stratégie de déplacements de Marseille, tant du point de vue routier que de celui des transports collectifs. C'est une voie rapide urbaine qui reliera l'autoroute Est (autoroute A50 vers Aubagne) à l'autoroute Nord (autoroute A7 vers Aix-en-Provence).

À l'échelle de la ville, la mise en service de la L2 permettra de réduire la capacité routière des voies existantes qui auront vu leur trafic baisser (rocade du Jarret, avenues Arnavon et Allende..), au profit des autres modes de transport.

D'une longueur de 5,2 km, la L2 Est (entre Frais Vallon et l'A50) est actuellement en chantier. La L2 Nord, autoroute urbaine de 3,5 km, entre le rond-point de Saint-Jérôme et l'autoroute A7, traverse des quartiers très denses (l'ancienne ZUP n°1) qui cumulent de nombreux handicaps sociaux, urbains et économiques. Elle est actuellement en phase d'études d'APS. Enterrée sur une large partie de son tracé, elle sera le support d'un projet urbain et offrira l'occasion de requalifier des quartiers jusqu'alors déchirés par une infrastructure difficilement franchissable et très bruyante.

En poussant plus avant ce principe, la L2 Nord n'est plus un simple projet d'infrastructure mais la colonne vertébrale d'un projet urbain au service de l'amélioration de la qualité de vie des habitants de la ZUP. Ce changement d'optique implique un dispositif de programmation itératif, permettant de définir les enjeux étape par étape et de mobiliser progressivement les acteurs. Les différentes phases sont listées ci-après.

La démarche de programmation

Les études préliminaires

Elles ont permis de comparer les grandes options de tracé : option Nord (Bastides ou Colline) et option Sud (Arnavon ou MIN). Sur la base de ce dossier, le ministre a signifié par courrier du 12 avril 2001 sa décision de retenir l'option Sud pour la poursuite des études.

- **Études urbaines constitutives du dossier d'études préliminaires :**
«*Rocade Nord de Marseille*». Deux marchés de définition. Équipes Grumbach et Ilex (architectes, urbanistes, paysagistes, ingénieurs) pour la DDE 13. 1999.
Les marchés portaient sur les options Nord de tracé. Les équipes ont produit en un même dossier une étude de tracé de la rocade et une proposition de recomposition urbaine de l'ensemble du secteur traversé.
«*L2 Nord. Option Sud* ». *Synthèse des études existantes. DDE 13, SDIT.*
- **1ère étape de concertation de juin - juillet 2000 : option Nord ou option Sud ? Mairie des 13^e et 14^e arrondissements**
Cette concertation a permis d'écarter le tracé Nord passant au pied du Massif de l'Étoile au profit de l'option Sud, aménagement sur place de l'avenue Allende. Celle-ci permet, par un passage en souterrain, de réduire considérablement le trafic sur la voie de surface et d'envisager sa requalification. À ce stade, deux variantes de tracé sont encore envisageables : le tracé par l'avenue Arnavon et le tracé par le MIN (Marché d'Intérêt National).

La poursuite des études, phase 1

Les analyses techniques réalisées et les résultats de la concertation avec le public ont conduit le comité de pilotage à proposer le choix de la solution Min Ouest pour la poursuite des études.

- **Les études urbaines associées :**

«*Expertise urbaine L2 Nord*». SCET PACA pour la DDE 13. Mars 2001.
État des lieux et proposition de programmation.
Diagnostic urbain des différentes hypothèses de tracé (Arnavon, MIN Est, MIN Ouest, variantes mixtes).

«*Hypothèses d'aménagement urbain des variantes* » Différentes équipes pour la DDE 13. Avril 2001.

- Olivier Morel et José Carrillo, architectes. Site et Cité, paysagistes ;
- Rémy Marciano, architecte ;
- Jean-Christophe Sabarthès et Xavier Luvison, architectes.

- 2e étape de concertation de mai - juin 2001 : Solution MIN ou Arnavon ? Boulevard Gambetta (en centre-ville) et Centre Urbain du Merlan (dans les quartiers traversés)

L'objet de cette nouvelle concertation était de présenter au public les cinq hypothèses de tracé. Elle a été aussi l'occasion d'engager la réflexion concernant le projet urbain associé à la réalisation de la L2 Nord.
20 septembre 2001 : clôture de la concertation et validation du choix de la solution " MIN ouest " pour la poursuite des études.

La poursuite des études, phase 2

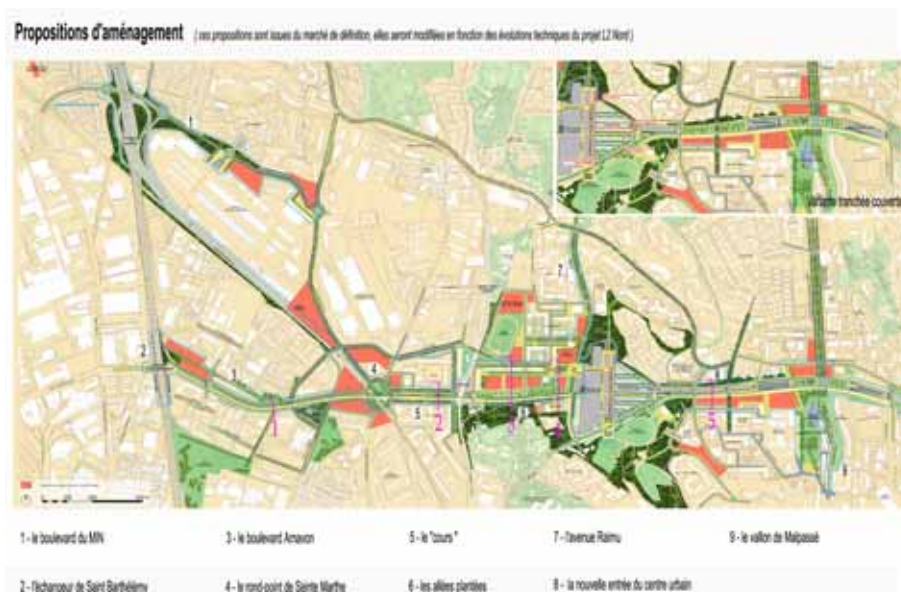
Suite à la proposition du comité de pilotage, la DDE a poursuivi les études sur la variante MIN Ouest.

- **Les études urbaines associées :**

« Une autoroute pour un projet urbain ». Trois marchés de définition.
Equipes Berlottier, Devillers, Grumbach pour la DDE 13. Octobre 2001-mai 2002.

La prestation comprenait les éléments suivants :

- plan de référence L2/GPV ;
- participation à la concertation publique sur le projet urbain ;
- proposition de démarche d'étude pour une assistance à maîtrise d'ouvrage.



Source : Équipe Devillers Associés, Sites & Cité, SMM, Acouplus, Isis

Illustration graphique : la proposition d'aménagement de l'équipe Devillers Associés, Sites & Cité, SMM, Acouplus, Isis, dans le cadre des marchés de définition.

▪ **3^e étape de concertation. Février 2002, la L2 Nord et le projet urbain. Centre Urbain du Merlan**

Les projets des trois marchés de définition ont été présentés au public afin de recueillir les réactions (critiques et suggestions) des riverains. Cette phase de concertation a permis de poursuivre la réflexion sur l'aménagement urbain des quartiers et a également fait évoluer le projet technique.

L'avant projet sommaire

La DDE élabore actuellement l'APS de la L2 Nord.

▪ **Les études urbaines associées :**

«Une autoroute pour un projet urbain». Equipe Devillers/Site et Cité/SMM.Assistance à maîtrise d'ouvrage, DDE 13. En cours.

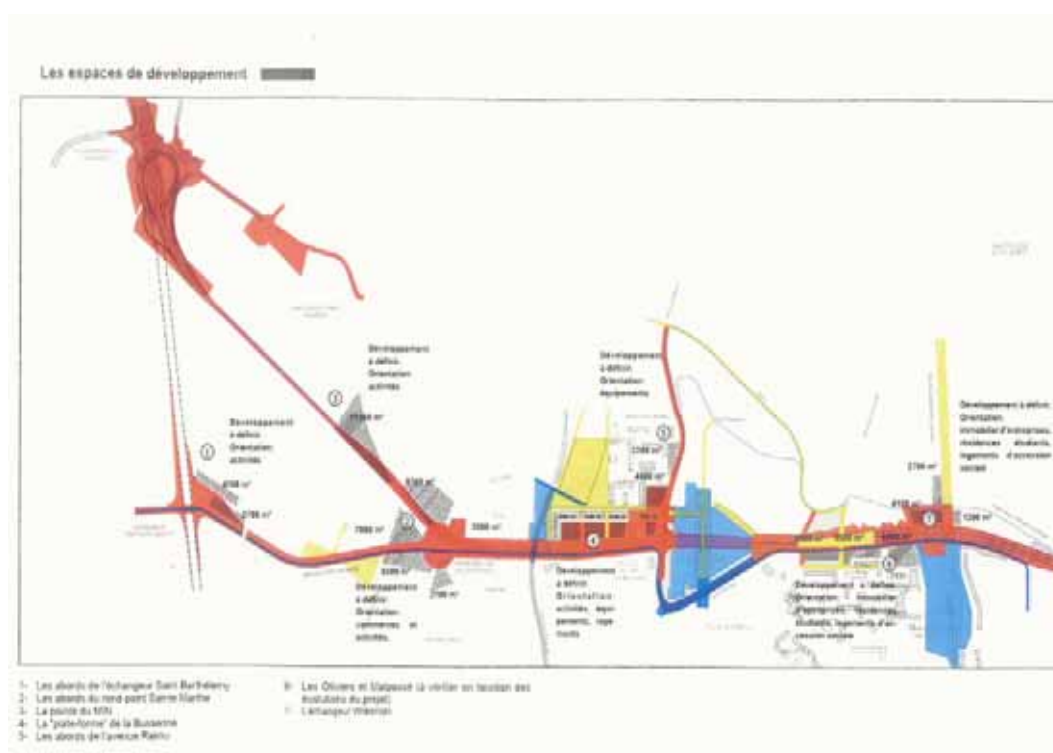
Un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage a été attribué à l'Equipe Devillers à la suite du marché de définition évoqué ci dessus. Il comprend les prestations suivantes :

- volet urbain de l'APS ;
- études techniques complémentaires ;
- participation à la concertation avec les collectivités et les maîtres d'ouvrage concernés (cofinanceurs de la L2, GPV, bailleurs sociaux...) ;
- propositions d'organisation opérationnelle de la maîtrise d'œuvre urbaine, en vue de la répartition des maîtrises d'ouvrage.

La **mission d'assistance** à maîtrise d'ouvrage qui a débuté en février 2002 est également le **pivot de la coordination des acteurs institutionnels**. Son rôle est majeur pour construire, en rencontrant régulièrement les acteurs concernés (collectivités, logeurs...), une véritable maîtrise d'ouvrage urbaine, encore balbutiante aujourd'hui.

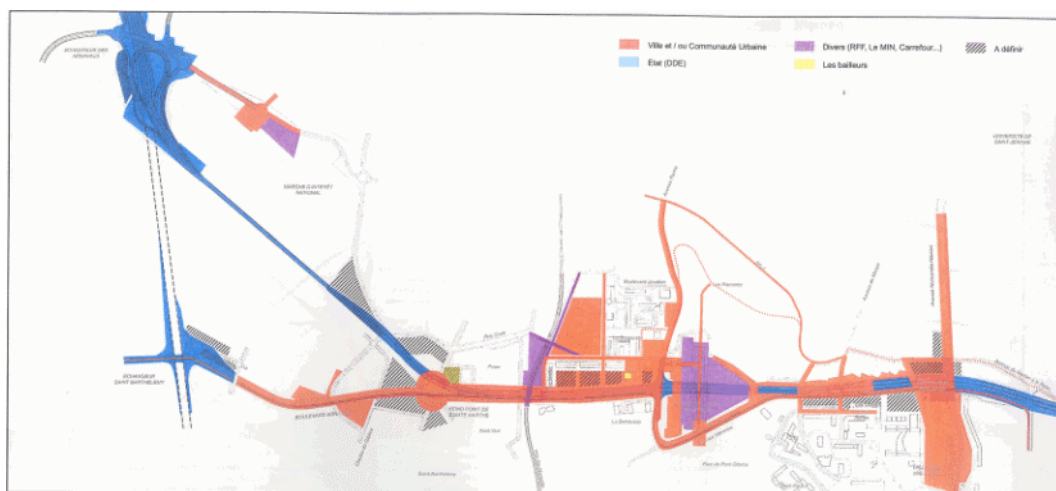
Un document d'étape est produit en décembre 2003 et présenté à la Ville et à la CUM. Il contient des propositions opérationnelles qui distinguent :

- **le projet technique** : l'ensemble des éléments constituant l'infrastructure ainsi que les opérations strictement nécessaires à sa réalisation comme par exemple les démolitions et les acquisitions foncières ;
- **les opérations indissociables** : réalisées au titre du rétablissement des conditions de fonctionnement préexistantes à la construction de la L2 ;
- **les opérations souhaitables** : permettent d'améliorer la cohérence et le fonctionnement urbain de l'ensemble ; certaines font déjà l'objet d'une programmation et d'un financement, d'autres ne sont pas encore finalisées ;
- **les opérations connexes à coordonner** : font l'objet de projets dont la définition influera sur certains choix stratégiques et techniques de la L2 (gare Picon-Busserine et place de la gare, TCSP, restructuration du centre urbain du Merlan, secteur de Malpassé et la U104) ;
- **les espaces de développement** : opportunités foncières liées à la réalisation de la L2.



Source : Equipe Devillers Associés, Sites & Cité, SMM, Acouplus, Isis

Le document propose aussi une répartition des maîtrises d'ouvrages :



Source : Équipe Devillers Associés, Sites & Cité, SMM, Acouplus, Isis

À l'issue de ce document d'étape trois urgences sont retenues :

- mettre en place un dispositif de maîtrise d'ouvrage urbaine avec une équipe permanente ;
- définir un dispositif opérationnel (maîtrise d'œuvre urbaine) au-delà de la mission actuelle de l'équipe d'architectes-urbanistes qui s'achève en mai 2004 ;
- obtenir un accord des différents maîtres d'ouvrage et co-financeurs sur les grandes lignes du projet urbain, notamment dans la partie est, eu égard aux urgences de l'APS routier.

L'enquête publique est prévue en 2004.

Le projet

Le projet pourra être la base d'un dossier de consultation pour une maîtrise d'œuvre externe.

L'assistance sociologique

Cette mission a été confiée au GERM (Groupe d'Étude et de Recherche sur les Mutations de la ville Méditerranéenne, J.L. Parisi, sociologue) afin de disposer d'une connaissance fine des enjeux institutionnels et des demandes de la population tout au long des études urbaines. Elle a assisté les démarches de programmation et de concertation depuis l'étude préliminaire jusqu'à aujourd'hui.

6.4.1.1 Les derniers documents de programmation

(La première évocation de la L2 date du plan Gréber de 1933, établi dans le cadre de la loi Cornudet).

1997 : le schéma de cohérence de la Ville de Marseille prévoit le tracé de la L2 Nord le long du massif de l'Étoile.

2000 : le Dossier de Voirie d'Agglomération (DVA, en cours de concertation) inscrit le tracé de la L2 Nord par la ZUP n°1, accompagné de la réduction de capacité de la première rocade actuelle (rocade du Jarret) et des pénétrantes autoroutières.

2000 : le Plan de Déplacements Urbain (PDU, approuvé en décembre 2000) de la ville de Marseille intègre tracé de la L2 Nord par la ZUP n°1, la réduction de capacité de la première rocade et la création d'un TCSP empruntant le tracé de la L2 Nord.

2000 : le contrat de plan prévoit le financement des études de la L2 Nord.

6.4.1.2 La validation de la programmation

Pour valider les différentes étapes un dispositif spécifique a été mis en place.

Le comité de pilotage

Le comité de pilotage valide les grandes options du projet et le contenu des concertations publiques. Il réunit :

- le directeur Régional et Départemental de l'Équipement ou son représentant ;
- le directeur du GPV ;
- un représentant élu de la Communauté Urbaine ;
- un représentant élu de la ville de Marseille ;
- un représentant élu du Conseil Régional ;
- un représentant élu du Conseil Général ;
- un représentant élu de la mairie de secteur.

Le comité technique

Le comité technique prépare les décisions du comité de pilotage. Il réunit :

- le chef du SDIT et son équipe technique ;
- le directeur du GPV ;
- un ou plusieurs techniciens de la Communauté Urbaine ;
- un ou plusieurs techniciens de la ville de Marseille ;
- un ou plusieurs techniciens du Conseil Régional ;
- un ou plusieurs techniciens du Conseil Général ;
- un ou plusieurs techniciens de la mairie de secteur.

Suivant les thèmes abordés, les techniciens présents proviennent d'un service routier, urbain ou social.

Le rôle du GPV

Le GPV participe à l'élaboration de programmes d'étude liés à la L2. Il a intégré les études urbaines pilotées par la DDE dans son schéma de référence. La DDE participe aux comités de pilotage du GPV, dans lesquels la L2 est un sujet récurrent.

La coordination des acteurs

La mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage qui a débuté en février 2002 est le pivot de cette coordination. Son rôle est majeur pour construire, en rencontrant régulièrement les acteurs concernés (collectivités, logeurs...), une véritable maîtrise d'ouvrage urbaine, encore balbutiante aujourd'hui.

Le début des travaux de la L2 Nord est prévu en 2007.
La durée prévisible des travaux (hors contraintes financières) est de 5 ans.

Le coût de l'opération est estimé à 400 M€

6.4.2 La rocade Nord à Grenoble

Spécificités du projet

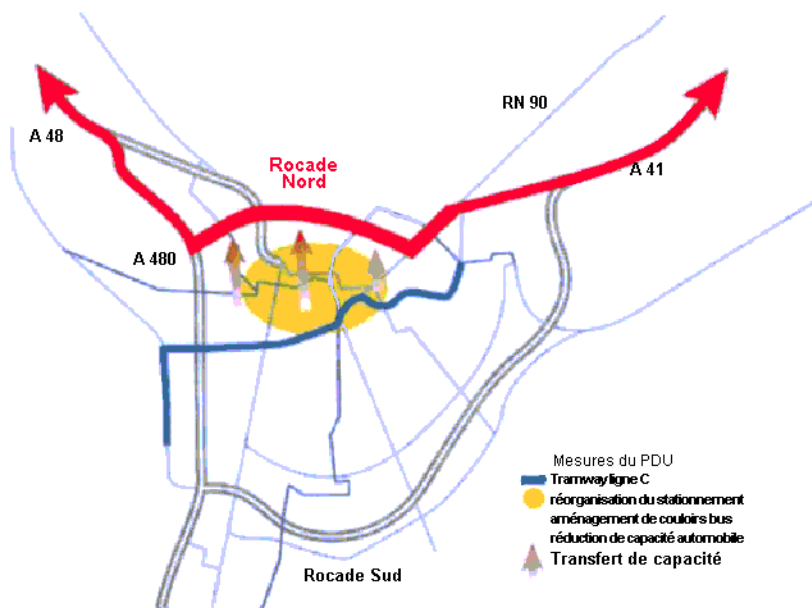
Le projet de rocade Nord à Grenoble est un projet de voie express à gabarit réduit (2,70 m ou 2,00 m) prévue dans le cadre du PDU de l'agglomération pour reporter les trafics hors du centre et permettre la requalification et notamment l'aménagement de la 3^e ligne de tramway. Il traverse des quartiers à fort potentiel de reconversion ou de développement comme la presqu'île. L'État s'est engagé à être « maître d'ouvrage des études » et a su mener un travail partenarial avec les collectivités pour affiner le programme du projet routier, orienter le programme de recomposition urbaine autour du projet à l'ouest notamment, et mettre en place la gouvernance du projet qui a permis au Conseil général d'affirmer début 2004 qu'il était prêt à assurer la maîtrise d'ouvrage de la Rcade Nord si l'État en formule la demande.

Le travail partenarial s'est fortement appuyé sur la formalisation du programme de l'infrastructure, sa discussion et sa validation par les partenaires.

Cette opération, singulière par son contexte, illustre la méthode de gouvernance développée au niveau des organisations institutionnelles ainsi que l'intérêt et les limites du recours aux marchés de définition. Le cahier des charges de l'opération constitue un outil fondamental du dialogue et du partage des enjeux et objectifs de l'opération au niveau de l'État et des collectivités.

Introduction

Imaginé au départ dans le cadre du DVA de 1994 comme un maillon autoroutier entre les autoroutes A48 et A41, le projet de Rcade nord à Grenoble s'est vu attribué de nouvelles fonctionnalités différentes à la suite du PDU en 2000. Désormais, il constitue le principal projet du volet routier du PDU de l'agglomération grenobloise. Il complète les projets de développement du réseau TC, notamment la 3^e ligne de tramway et constitue une application du concept de "marguerite", qui vise reporter le trafic du cœur de l'agglomération vers la rocade, en rendant dissuasives les traversées du centre ville.



Ainsi, les principaux enjeux de cette opération sont :

- diminution des nuisances générées par le trafic automobile dans l'agglomération :
 - report d'une part du trafic interne à l'agglomération sur la rocade,
 - réaménagement du réseau de voiries à l'intérieur de l'agglomération,
 - poursuite du développement des TC et des modes doux ;
- requalification des quartiers traversés par le projet de la Rocade Nord et des voies rapides urbaines proches du projet ;
- amélioration de la desserte du Nord de l'agglomération ;
- sécurité : exploitation plus sûre des VRU grenobloises.

Le projet est donc d'abord légitimé par des enjeux de déplacements, plus que d'aménagement et d'organisation spatiale du territoire urbain.

L'État a été sollicité par les collectivités pour assurer la maîtrise d'ouvrage des études jusqu'à l'avant projet sommaire. Le partenariat institutionnel et la collaboration entre les services techniques de l'État et ceux des collectivités sont ancrés dans les pratiques. La DDE s'est d'ailleurs organisée avec une division urbaine couvrant le secteur de la METRO (communauté d'agglomération) et a été partie prenante de la démarche du plan de déplacement urbain.

La réflexion de la maîtrise d'ouvrage État et le cadre du partenariat

La DDE a mené une analyse préalable importante et animé une réflexion pour caler la gouvernance autour du projet. Cette analyse a permis d'explicitier et de formaliser des étapes et de mettre en place des structures de suivi et de pilotage.

L'organisation interne de la DDE a évolué en identifiant et en renforçant la fonction de maîtrise d'ouvrage des opérations routières et en organisant des revues de projet inter-services pour partager et harmoniser les approches et les positions, puis permettre les arbitrages nécessaires.

Les enjeux propres de l'État sur le projet ne sont pas prépondérants par rapport à ceux des collectivités locales. La volonté d'approche partenariale est manifeste. L'État intervient en tant que facilitateur et fait avancer un projet qui n'obtient pas de consensus au sein de l'exécutif local, et non pas pour défendre des objectifs spécifiques découlant de ses compétences propres.

La structuration de la maîtrise d'ouvrage partenariale est issue des expériences vécues sur de grands dossiers d'agglomération comme le PDU. Il s'agit d'abord d'une maîtrise d'ouvrage du projet d'infrastructure avec une complémentarité des niveaux techniques et politiques (dialogue et relations de confiance entre niveau politique et technique au sein de l'État ou de la METRO, dialogue efficace des niveaux politiques ou des niveaux techniques entre eux).

Le processus de programmation est institutionnalisé, avec un comité de pilotage (COPIL) des études présidé par le Préfet et regroupant les cofinanceurs et collectivités concernés par le projet. Les échanges avec le préfet, président du comité de pilotage des études, sont réguliers.

Un document de cadrage (le cahier des charges des études), appelé à évoluer progressivement au cours de l'APS dans son contenu pour devenir le programme de l'infrastructure est formalisé et soumis à l'avis des cofinanceurs. Il a fait l'objet d'une formalisation et d'une contractualisation avec les partenaires⁶³ en tant qu'annexe à la convention de financement établie pour le contrat de plan État – Région.

Ainsi, l'identification des enjeux a découlé :

- des réflexions déplacements issues du PDU ;
- des contacts avec les collectivités pour apprécier la sensibilité et l'acceptabilité des solutions possibles (délimitation de l'« espace solution ») ;
- de quelques réflexions urbaines indépendantes de l'infrastructure et non validées.

Un cahier des charges du projet formalisé, négocié et évolutif

Qui favorise l'émergence du projet urbain ?

Le territoire est fortement contraint par le relief et l'étalement urbain dans l'axe des vallées : la maîtrise des déplacements et de la pollution associée constituent un enjeu majeur. Par ailleurs, deux secteurs où le projet émerge (au moins pour certaines variantes), font l'objet de réflexions urbaines. En particulier sur le secteur de la porte Nord Ouest, où un fort potentiel de développement ou de recomposition existe, des réflexions d'aménagement ont été menées par la communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole, les villes de Grenoble et de St Martin le Vinoux, notamment en 2000, pour essayer de définir un projet urbain. La réflexion des architectes et urbanistes n'avait pas pu aboutir en raison de l'absence de maîtrise de la faisabilité technique des solutions d'infrastructures alors proposées.

C'est pourquoi, dans le cadre de l'élaboration de l'APS, des marchés de définition ont été lancés pour définir simultanément le projet urbain à l'échelle des quartiers traversés et préciser le programme technique de la rocade nord. Le premier marché de définition est lancé par l'État pour la porte Nord Ouest. Le deuxième est lancé par la METRO pour la porte Nord Est. Des présentations des propositions des équipes aux instances de pilotage ont lieu à l'issue de chacune des phases des marchés de définition (5 phases en tout).

Une élaboration partenariale du programme

Élaboration du programme initial des études d'APS

Le projet de programme a été rédigé par la DDE 38. Il a été soumis aux partenaires de la METRO, du conseil Général de l'Isère, de la ville de Grenoble. Il a été validé par la Direction de Routes. Le programme a été inclus dans la convention de cofinancement des études dans le cadre du XIIème contrat de plan État – Région.

Des comités de suivi des études partenariaux :

- un comité de pilotage, sous la présidence de M. Le préfet de l'Isère, réunissant les cofinanceurs et les communes concernées, pour les études menées par l'État et la METRO,
- des comités techniques réguliers.

⁶³ État, Région, Département de l'Isère, METRO (communauté d'agglomération)

Et précise le projet d'infrastructure ?

Son programme est donc explicité et précisé au fur et à mesure de l'avancement de l'opération.

Sur la porte Ouest, les marchés de définition ont permis d'arrêter les grands choix en terme de profil en long, de gabarit, d'échanges. Ils ont aussi permis de s'assurer qu'une bonne insertion urbaine d'une traversée aérienne de la presqu'île est possible, et de confirmer le coût de l'opération.

Le travail d'intégration urbaine, en illustrant différents partis d'aménagement possibles du secteur, n'a toutefois pas permis au COPIL de définir précisément le projet urbain de la Porte Nord ouest.

La suite

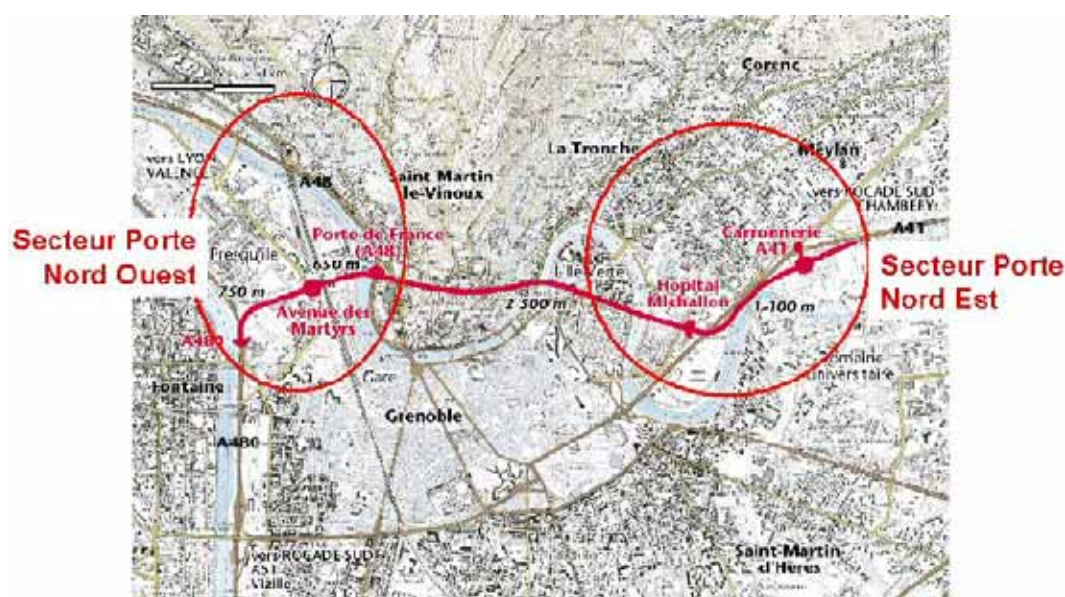
La DDE engage la deuxième phase des études d'APS, après mise en concurrence, avec une des équipes ayant concouru pour le marché de définition.

Le conseil général de l'Isère a annoncé début 2004 qu'il était prêt à assurer la maîtrise d'ouvrage de la Rocade Nord si l'État en formule la demande.

Informations supplémentaires sur la fiche de la rocade Nord de Grenoble

Caractéristiques principales du projet

- rocade à 2x2 voies en milieu urbanisé dense, en tunnel sur une part importante du tracé et à gabarit réduit interdite aux poids-lourds ;
- principaux échanges :
 - Autoroutes A 480, A 48 et A 41,
 - Presqu'île scientifique (CEA, MINATEC),
 - CHU de La Tronche ;
- Coût : entre 450 et 550 M€.



Rocade Nord - Tracé en plan et échanges

Profils en long des variantes Vercors

Profils en long des variantes Esplanade

Historique des décisions et études

La Rocade Nord est inscrite au SDAU de 1973, en tant que liaison autoroutière – Confirmée par le DVA de 1994Le PDU (2000) et le Schéma Directeur (2002) préconisent une rocade à gabarit réduit. Des études préliminaires pour un projet de rocade à gabarit réduit sont lancées en 1999.La concertation avec les collectivités locales s’est effectuée entre décembre 2000 et décembre 2002. Elle a fait apparaître des demandes pour une conception plus urbaine de la Rocade. Elle n’a pas permis de choix quant au gabarit de la voie, au profil en long et au dispositif de raccordement autoroutier.Les études préliminaires ont été approuvées en juillet 2002 et les études d’avant projet sommaire ont été lancées à la fin 2002.

Dans un premier temps, les marchés de définition simultanés ont été lancés et conclus en 2003.

La deuxième phase des études d'APS a débuté au printemps 2004.

L'enquête publique est prévue en 2005.

Le PDU prévoit une mise en service en 2010.

6.4.3 La requalification de la RN4 dans la traversée de Champigny-sur-Marne

Des spécificités du projet, support de l'expérimentation

■ sur la dynamique de projets :

- **une logique d'itinéraire privilégiée, pour un territoire en quête de projet urbain,**
- **des étapes-clés en amont du projet, insuffisamment appropriées par les partenaires,**
- **le choix d'un processus itératif programme et projet trop exigeant, pour la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre ?**

■ sur la dynamique d'acteurs :

- **une coordination technique facilitant l'approche globale,**
- **Des moyens de la maîtrise d'ouvrage partenariale, qui restent à clarifier,**
- **une continuité de la maîtrise d'œuvre assurée, de la conception à la réalisation,**
- **le choix « risqué » du partage des projets avec les usagers « citoyens » ;**

■ sur la dynamique de progrès :

- **une stratégie née de l'expérimentation, pour enrichir les pratiques collectives,**
- **un accompagnement dans la durée, des compétences émergentes ;**
- **la capitalisation des enseignements pour se donner « repères » et « références ».**

Le contexte urbain riche d'un projet privilégiant une logique d'itinéraire

Des enjeux urbains, pour un projet global de la requalification de la RN4

Dans la traversée de Champigny sur Marne (32000 véhicules/jour, sur un linéaire de 2,4 km), la nationale 4 assure une double fonction :

- colonne vertébrale de l'organisation urbaine de la commune, la RN4 dessert le lieu le plus urbain de la ville ;
- radiale importante, elle permet d'assurer une liaison entre la Francilienne (RN 104) et Paris via l'A4. Elle peut constituer également un itinéraire de substitution à l'autoroute A4 entre Marne la vallée et Paris.

La requalification de la RN 4 a pour but :

- de transformer l'image de la voie, en restituant le caractère urbain du lieu ;
- de rechercher l'amélioration de la sécurité de tous les déplacements ;
- d'améliorer la fluidité et l'attractivité des transports en commun ;
- de favoriser la vie de quartier.

Le changement de l'image de la voie, la recherche de la sécurité de tous les déplacements et l'amélioration de la vie de quartier supposent un travail sur l'épaisseur du tissu et appellent un projet urbain global ; il a à prendre en compte, en particulier :

- les déplacements, pour un développement territorial et solidaire pour la ville, à partir des transports en commun ;
- la requalification d'espaces publics: parvis de la mairie et les franges en bordure de RN4 ;
- 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 voie...).

Trois études à fort enjeu de déplacement, initiées en parallèle sur ce territoire

Au-delà du projet de requalification de la RN4, comme maître d'ouvrage des études, la DDE est au cœur de deux autres démarches à fort enjeu de déplacement, initiées sur le territoire concerné :

- l'inscription de la RN 4 comme axe principal de voirie au PDU Ile de France jusqu'à la Francilienne, vise à :
 - augmenter la fréquence des transports en commun,
 - réduire les temps de parcours,
 - résorber les points noirs ;
- le prolongement du Trans Val de Marne aura des impacts importants à prendre en compte (aménagement de la voie, notamment à son passage au niveau de la fourchette de Champigny).
La maîtrise d'ouvrage devrait être partagée par le conseil général et la RATP pour les terminus.

Les trois démarches initiées en parallèle avec des maîtrises d'ouvrage croisées sur des territoires voisins procèdent de la plupart des problématiques actuelles : requalification urbaine, optimisation des transports collectifs, mise en œuvre du PDU, amélioration de la sécurité routière et méritent une bonne articulation.

Si la requalification de la RN4 à Champigny sur Marne s'inscrit pour la DDE 94, dans un contexte large de réflexion avec les partenaires⁶⁴, elle relève avant tout, dans son déroulement d'une logique d'itinéraire.

Un jeu d'acteurs complexe en quête d'un partenariat de projet les atouts du pilotage de la DDE, à conforter

Une équipe-projet de la DDE « expérimentale », mobilisant des compétences multiples

La direction du projet est assurée par le directeur adjoint infrastructures de la DDE 94. Pour la requalification de la RN4, il s'appuiera en particulier sur :

- le pilotage du service Arrondissement Urbain Nord, compétent sur la zone urbaine, et orienté vers la route (RN et RD) pour l'aménagement, l'entretien, la gestion et l'exploitation : le chef de projet est responsable de la Subdivision Études et Travaux Neufs ;
- une sollicitation en amont du processus, de compétences internes à la DDE 94 : le Service Aménagements et Prospective, l'architecte et le paysagiste conseil ;
- une mobilisation de compétences externes, avec en particulier l'accompagnement du chef de projet, par un architecte prestataire, assistant à la maîtrise d'ouvrage DDE, conseil et appui de la conduite du processus.

⁶⁴ Dans sa traversée du Val de Marne jusqu'en Seine Marne, depuis le pôle de Joinville-le-Pont jusqu'à Pontault-Combault

Une conduite du projet par la DDE, facilitée par la coordination de plusieurs études

À la demande de la Direction des Routes⁶⁵, la DDE doit réaliser un dossier d'études préliminaires sur l'ensemble de l'axe.

La DDE dispose d'atouts sur le territoire d'études : outre la mémoire et la connaissance des lieux, le service de l'arrondissement territorial de la DDE, pilote et maître d'ouvrage des aménagements sur son réseau, est coordonnateur des acteurs pour les réflexions liées :

- au comité d'axe dans le cadre du PDU (augmenter la vitesse commerciale des transports collectifs et leur fréquence ...) ;
- à la requalification de la RN4, dans le prolongement des réflexions initiées précédemment ;
- aux transports collectifs « Trans Val de Marne », pour des raisons géographiques.

Quelques handicaps du partenariat à lever

Un partenariat financier aux contours « flous » au lancement du projet

Le projet de requalification est inscrit au Contrat de plan État - Région 2000/2006 de la Fourchette de Champigny à la rue de Monument. Le financement s'organise à partir :

- d'une enveloppe de 20 millions d'euros dégagée pour la requalification de 4 RN dans le Val de Marne (CPER) ;
- d'une participation du CG de 1/16 de cette somme ;
- d'une contribution du PDU de 0,6 millions d'euros HT.

Le projet de requalification de la RN4 est estimé à 12 millions d'euros hors taxes. Le coût de la première phase s'élève à 3,5 millions d'euros HT. Le programme impose de traiter entièrement la « section à 25m » du centre-ville et apporte sur la « section à 30m », un aménagement minimal, afin d'assurer la cohérence avec le comité d'axe.

Pour ce projet, le partenariat de l'État, s'organise en particulier avec :

- la commune de Champigny, mais sans apport financier ;
- le conseil régional, co-financeur, même si l'inscription au contrat de plan État – Région ne garantit pas le montant de la participation financière au projet, car plusieurs projets d'infrastructure routière en milieu urbain sont en concurrence sur la même ligne du contrat de plan ;
- le conseil général, contributeur au projet.

L'absence de « maîtrise d'ouvrage urbaine » pérenne

Les partenaires de la DDE 94 sur le projet de requalification de la RN4⁶⁶ s'organisent le temps de la programmation, à partir d'instances de travail et de décision qui prennent la forme de six comités techniques, deux comités de pilotage, trois comités de pilotage réunis en jury.

⁶⁵ 30 décembre 2001

⁶⁶ DREIF, Conseil Régional, Conseil Général 94, Ville de Champigny, STIF(syndicat des transports d'Ile de France), RATP

Il n'existe pas de structuration pérenne de la « maîtrise d'ouvrage urbaine » politique et technique.

Reconnue partenaire du projet urbain, et maître d'ouvrage de trois études à enjeux, la DDE 94 ne peut pour autant prétendre à la légitimité urbaine sur l'épaisseur du territoire visé.

Le processus de programmation de la requalification de la nationale 4 - des étapes incontournables du projet

Un socle de connaissances utile à l'état des lieux prospectif

Des études préalables d'aide à la décision s'imposent, dans un territoire à enjeux multiples où la pression de l'usage s'annonce forte (stationnements, commerces).

De nombreuses études lancées permettent de forger un socle commun de connaissances sur le territoire et une culture commune des acteurs :

- la pré-étude urbaine lancée en 2000⁶⁷ sur Joinville-le-Pont et Champigny, dégage les enjeux multiples du projet de requalification de la RN4 et permet de construire un plan de référence et de dégager des hypothèses de travail pour les études ultérieures ;
- un diagnostic complet⁶⁸ mené sur l'épaisseur du tissu urbain, ouvre le territoire d'investigation de l'étude de la requalification de la RN4 ;
- trois diagnostics d'équipes conduits parallèlement, à partir des investigations des marchés de définition, portent en particulier sur l'urbain, le paysager, le foncier, sur les pratiques et les usages en matière de déplacements et trafics.

Les cultures et les approches différentes des trois équipes construisent un socle de connaissances abondantes sur le territoire, mais le travail mené avec chaque prestataire séparément ne permet pas de partager collectivement toute la richesse du diagnostic.

Un pré-programme construit à partir de réflexions urbaines préalables

L'étude urbaine préalable initiée en 2000, a permis d'identifier les enjeux liés au projet de requalification de la RN4 et en particulier :

- retrouver l'identité de la voie, en restituant le caractère urbain du lieu ;
- prendre en compte les différents modes de déplacements, en améliorant la sécurité de chacun ;
- favoriser la fluidité et l'attractivité des transports collectifs ;
- dynamiser la vie de quartier.

La requalification de la RN4 emboîte plusieurs échelles de projet, à titre d'exemple :

- à l'échelle macro, elle a à prendre en compte les projets d'infrastructures de l'État et du Département (A4, RN 19, A 104) sur un territoire large ;
- à l'échelle micro, elle doit s'enrichir de l'aménagement des espaces riverains de la RN4, dans la traversée de Champigny.

⁶⁷ Étude Rousseau

⁶⁸ Études de trafic/ de stationnement / de sécurité / d'insertion du Trans Val de Marne

Un processus itératif programme - projet, privilégiant l'emprise de la voie.

Pour explorer plusieurs scénarios d'aménagement possibles et enrichir le débat avec les partenaires et les concepteurs, la DDE propose le processus des marchés de définitions simultanés.

Dans leurs études de définition, les équipes consultées restent sur une vision « locale » du projet; aussi les enjeux à l'échelle de territoire plus large seront-ils déclinés par la DDE, pilote des études liées au comité d'axe ; ils renvoient essentiellement aux projets de « voirie » de l'État et du Département (A4, RN19, A A104)

À l'échelle de la traversée de Champigny, il s'agit à partir, des espaces riverains au projet d'infrastructure :

- d'apporter une réponse maîtrisée et calibrée aux problèmes de la circulation automobile, en tenant compte de la réalité des flux et des pratiques constatées ;
- de favoriser dans la mesure du possible, la fluidité du trafic des transports en commun, pour en améliorer significativement l'attractivité ;
- d'assurer la cohérence avec le projet Trans Val de Marne ;
- de prendre en compte de manière satisfaisante et sécurisée les moyens de déplacements doux (piétons et cyclistes en particulier) dans un environnement adapté ;
- de restituer le caractère urbain du lieu, par la mise en valeur des composantes architecturales, la hiérarchie visuelle des lieux forts et les repères du territoire traversé ;
- de travailler sur l'épaisseur du tissu pour rétablir une appréhension transversale de la ville et de favoriser les échanges indispensables à la vie de quartier.

Dans les études de définition, les propositions des équipes investissent peu l'épaisseur du tissu urbain et se limitent essentiellement à l'emprise de la RN4.

Concernant les réponses apportées au problème de stationnement dans le quartier et des livraisons, elles s'avèrent toutes décevantes.

Une concertation sur trois études de définition : un choix risqué, avant décision du jury

À la demande de la ville de Champigny, la concertation s'engage pour la première fois, sur les 3 propositions faites dans le cadre des marchés de définition, avant le classement du jury. Elle s'organise à partir :

- d'une exposition des projets en mairie ;
- de deux réunions publiques, dont une avec les conseils de quartier concernés ;
- d'une réunion avec les commerçants sur l'initiative de la ville et en l'absence du maître d'ouvrage.

La concertation fait apparaître la nécessaire cohérence des différents projets de voirie, émanant de l'État ou du département. Avec le projet de requalification de la RN4, les riverains souhaitent voir privilégiés et sécurisés les modes de déplacements doux et mieux pris en compte, les stationnements et les commerces.

À partir du bilan effectué à l'issue de la concertation, le comité de pilotage se réunit en jury afin de procéder au classement des trois propositions, après consultation du conseil intégré à la DDE.

Des étapes incontournables du processus de programmation du projet de requalification de la RN4

La réflexion propre au chef de projet et les études préalables	
juin 2000	pré-étude sur les enjeux urbains du projet de requalification de la RN4 : - transformer l'image de la voie et accentuer son caractère urbain ; - prendre en compte les différents modes de déplacement ; - améliorer la sécurité des déplacements ; - améliorer la fluidité et l'attractivité des transports en commun ; - favoriser la vie de quartier...
2001	étude - diagnostic sur le trafic et les déplacements : - étude de trafic (comptages directionnels à tous les carrefours) et enquête « origine-destination » ; - étude sur le stationnement ; - étude sur la sécurité ; - étude de faisabilité sur la fourchette de Champigny (transport en commun TVM, en site propre).
L'organisation de la maîtrise d'ouvrage et du processus de projet	
décembre 2000 juillet 2001 septembre 2001 octobre 2001 décembre 2001	- inscription au contrat de plan 2000 2006 ; - appel à candidatures d'équipes pluridisciplinaires (études de définition) ; - validation du processus de gestion de projet, du dossier de consultation des candidats et pré sélection de sept équipes ; - audition des sept équipes et choix des trois équipes ; - finalisation du planning des études ; - mise en place de la structure de gestion de projet ; - lancement trois marchés simultanés d'études de définition.
La recherche collective d'un état des lieux du territoire prospectif	
septembre à décembre 2001 janvier à février 2002	- pré-diagnostic partagé avec les partenaires, à partir des études ; - trois diagnostics conduits par les prestataires des trois marchés simultanés d'études de définition ; - validation avec les équipes séparées.
Le pré-programme du projet global d'aménagement	
juillet à décembre 2001 janvier 2002	- élaboration du pré- programme préalable au lancement des trois marchés simultanés d'études de définition ; - questions réponses au pré- programme et cahier des charges des études.
Le pré-programme du projet global d'aménagement (études de définitions simultanées)	
février 2002 mai 2002 juillet 2002 septembre 2002	- validation du diagnostic (équipes séparées) ; - validation du programme ; - notification aux équipes du programme ; - questions réponses au programme.
Le projet global d'aménagement et son partage avec les partenaires	
octobre 2002 mars 2003 avril 2003	- présentation de la transcription spatiale (rendus individualisés) ; - concertation sur les trois projets ; - jury de classement pour retenir le projet d'aménagement.
Les suites données: le projet particulier d'infrastructure	
mi-2003 fin 2003 mi- 2004 fin 2004 mi- 2005	- marché de maîtrise d'œuvre sur la base : <u>tranche ferme</u> : avant-projet (loi MOP) sur l'ensemble du linéaire et prise en compte les conclusions de l'enquête publique <u>tranche conditionnelle</u> : 1ère tranche de travaux du projet à la réalisation des travaux ; - dossier d'études préliminaires valant APS ; - enquête publique ; - études de projet ; - 1ère tranche de travaux.

**La recherche des territoires pertinents d'investigation,
pour un diagnostic partagé entre partenaires
du projet de requalification de la RN4**

**Deux planches d'analyse,
réalisées par l'équipe L'ANTON,
dans le cadre des marchés de définition.**



Source : Équipe L'ANTON

L'analyse urbaine intègre ici des considérations historiques et topographiques essentielles au diagnostic.



Source : Équipe L'ANTON

Le partage et la communication autour des projets dans le cadre des marchés de définition simultanés

Les perspectives, constituent l'un des multiples outils de représentation des concepteurs :



Source : Atelier RUELLE PAYSAGE



Source : Équipe DUBUS RICHEZ, dans le cadre des marchés de définition

**Des conditions de réussite de la démarche de programmation, à réunir :
Quels enseignements tirer de l'expérimentation en cours, pour
progresser collectivement ?**

Sur la dynamique de projet

➤ ***Une logique d'itinéraire privilégiée, pour un territoire en quête de projet urbain***

Au fil de l'élaboration des études de définition pour la requalification de la RN4, le projet global d'aménagement s'est porté davantage sur la prise en compte des différents modes de déplacement, que sur un véritable projet urbain, irrigué et maillé par une infrastructure structurante. La définition des territoires pertinents, liée aux enjeux urbains identifiés, n'a pas été suffisamment approfondie tant au niveau technique que politique.

Ce projet met en évidence la difficulté à articuler des démarches locales de requalification et d'aménagements urbains, avec la réflexion du PDU conçu à une échelle régionale.

Au moment où se met en place le projet particulier de l'infrastructure, le territoire d'investigation du projet global d'aménagement se limite à l'espace public « entre façades » de la RN 4. Pourtant les études préalables à la décision⁶⁹ comme les diagnostics des concepteurs ont bien décliné les enjeux urbains liés à l'infrastructure et à ses impacts dans « l'épaisseur de la ville ».

➤ ***Des étapes-clés en amont du projet, insuffisamment appropriées par les partenaires***

Le manque de temps, nécessaire au partage et à la synthèse des différentes études « préalables à la décision de faire » et à la maturation du projet urbain, tant au niveau technique que politique, a conduit :

- à l'absence de portage politique des enjeux urbains par la ville et par la « maîtrise d'ouvrage partenariale » ;
- au manque d'articulation entre les différents projets des partenaires⁷⁰, d'ailleurs mentionné, lors de la concertation avec le public.

En conséquence, le processus inventif choisi « des marchés de définition simultanés » n'a pas suffisamment été l'occasion de capitaliser collectivement les enseignements tirés des études préalables, de révéler et de spatialiser des enjeux urbains encore flous, de s'interroger sur les territoires pertinents de projet, dans le temps long de l'évolution de la ville.

Le projet n'a pas tiré tout le potentiel de « la souplesse créative » générée par ce mode de consultation. La démarche a permis néanmoins, d'initier un partenariat avec la ville et de faire émerger des enjeux, au fil du temps.

➤ ***Le choix d'un processus itératif « programme et projet » trop exigeant ?***

○ ***pour la maîtrise d'ouvrage :***

La démarche « d'études de définition simultanées » suppose de réunir :

- le temps nécessaire à l'échange avec les équipes et la confrontation des idées dans le programme et l'avancement du projet ;

⁶⁹ étude Rousseau et étude de stationnement

⁷⁰ État, Région, Département

- la synergie à trouver entre des prestataires dès la « première étape collective » ;
- la clarification et le portage des enjeux urbains...

Sur le projet de la RN 4, la maîtrise d'ouvrage partenariale ne s'est peut être pas donnée entièrement les moyens de ses ambitions.

O pour la maîtrise d'œuvre :

Le processus des marchés de définition conduit à croiser les analyses et les approches différentes et complémentaires d'équipes pluridisciplinaires, pour enrichir de façon simultanée le programme et le projet.

- sur la RN 4, le travail mené par les trois équipes en parallèle, n'a pas exploité tout le potentiel issu de ce processus de consultation de concepteurs, né de la confrontation des idées des prestataires et du débat avec l'ensemble des acteurs impliqués ;
- dans le cadre de la RN 4, les modes de représentation et de communication des études (sans doute, trop sur l'initiative des prestataires) n'ont peut - être pas facilité la concertation avec le public, dans les phases amont de diagnostic.

Sur la dynamique d'acteurs

➤ Une coordination technique facilitant l'approche globale

La force de la DDE 94, pilote en même temps de trois études⁷¹, a permis de prendre en compte dès l'amont, les enjeux liés aux déplacements. Cependant, la réflexion à une échelle plus globale a davantage investi l'itinéraire RN 4, que le maillage plus large irriguant la ville dans son « épaisseur ». Le projet n'a pas été l'occasion par ailleurs, d'élaborer un schéma général de circulation, à un niveau intermédiaire entre celui de la RN 4 et celui du Plan de Déplacements Urbains.

➤ Des moyens de la « maîtrise d'ouvrage partenariale », qui restent à clarifier

Le temps du processus de programmation (études préalables, marchés de définition) a permis à l'ensemble des acteurs partenaires de prendre conscience des problématiques et des enjeux de chacun. Cependant la collectivité n'était sans- doute pas encore prête à s'inscrire dans une démarche partenariale nouvelle.

Les contours flous d'une enveloppe restreinte du Contrat de Plan, (liée au partage entre plusieurs projets de requalification de RN) d'une part, et la contrainte d'un territoire de projet « entre façades », illustrent la difficulté à se construire les moyens d'une maîtrise d'ouvrage « partenariale » opérationnelle.

➤ Une continuité de la maîtrise d'œuvre assurée, de la conception à la réalisation

Si l'organisation choisie pour la conduite des trois équipes de concepteurs plus concurrents que partenaires, n'a pas servi toute « l'intelligence collective » possible dans des marchés de définition simultanés, le processus retenu garantit une continuité de la maîtrise d'œuvre, depuis la phase de diagnostic jusqu'à la réalisation de la première tranche de travaux.

⁷¹ RN4, Comité d'axe et Trans Val de Marne

Le parti d'aménagement de l'équipe lauréate « pragmatique » permet en outre d'assurer dès la première phase, le fonctionnement global de l'itinéraire étudié.

➤ ***Le choix « risqué » du partage des projets avec les usagers « citoyens »***

Pour la requalification de la RN4, le public n'a pas été consulté pour les phases de diagnostic, en amont.

Le parti pris initié sur la base d'une exposition publique de trois projets en compétition, avant le choix du jury a constitué un choix risqué (mais mesuré) pour la maîtrise d'ouvrage, par le panachage des projets qu'il aurait pu induire (heureusement sans incidence pour la RN4).

Aujourd'hui, le processus « programme - projet » va pouvoir continuer à s'enrichir avec le maître d'œuvre retenu, qui aura à intégrer le bilan de la concertation.

Les habitants ont en particulier insisté sur la nécessaire prise en compte des questions urbaines liées aux stationnements, aux commerces et au partage de l'espace public (piétons et deux roues).

Sur la dynamique de progrès

➤ ***Une stratégie née de l'expérimentation, pour enrichir les pratiques collectives***

Pour la DDE 94, les conduites de projets complexes d'infrastructure en milieu urbain sont l'occasion d'expérimenter des organisations, des méthodes, des ressources, des processus, pour évaluer, capitaliser des enseignements et faire ainsi évoluer des pratiques des équipes, pour inventer de futurs projets.

Le projet de requalification de la RN4 piloté à l'échelon d'un arrondissement territorial a permis de mobiliser autour de son équipe projet, à l'amont de la réflexion, les compétences pluridisciplinaires internes (service « aménagement- prospective », architecte et paysagiste -conseils..) et de solliciter l'appui d'un consultant architecte. Il est sans doute dommage que ces compétences n'aient pas été réactivées tout au long du processus de programmation (pour des raisons parfois indépendantes de la volonté du pilote).

Travail en réseau, conduite de projet, apprentissage en situation de travail sont autant de leviers de progrès collectifs activés pour ce projet. Le pilotage par la DDE, de projets à maîtrises d'ouvrage différentes, permet d'assurer une coordination des réflexions liées aux déplacements.

➤ ***Un accompagnement dans la durée, des compétences émergentes***

Face aux enjeux multiples des projets d'infrastructures en milieu urbain, des postures nouvelles s'imposent, de nouveaux métiers émergent comme l'assistance à maîtrise d'ouvrage et la programmation. La DDE 94 a choisi d'expérimenter pour construire sa stratégie et son positionnement. Si certains enseignements ont été tirés de retours de pratiques d'une DDE voisine sur les procédures des marchés de définition, cette première expérience de la DDE 94 permet à l'équipe d'en mesurer toutes les exigences, en termes de ressources mobilisées (temps, budget, pilotage politique et technique)

Par ses missions de maîtrise d'ouvrage sur 3 études, la DDE se situe au cœur des réflexions de ce projet. La disponibilité du chef de projet et son

profil, la positionnent « naturellement » sur la conduite de ce projet complexe. L'implication du pilote sur la démarche de programmation montre l'intérêt pour le service d'un parcours qualifiant d'un chef de projet, nourri d'expériences antérieures de conduites d'opérations dans un service « constructions publiques ».

Le projet peut-être l'occasion par le travail en équipe, d'acquérir de nouvelles compétences, et de se forger une culture transversale.

➤ ***La capitalisation des enseignements pour se donner « repères » et « références »***

Dans la démarche de programmation pour la requalification de la RN4, les critères d'évaluation des 3 prestations auraient pu être explicités en amont pour aider au partage collectif des idées dans la phase d'élaboration du programme en particulier.

La construction de clés de lecture de la qualité de projets d'infrastructure⁷² en amont du processus de choix des concepteurs, facilitent le dialogue et à la synergie des acteurs partenaires du projet.

La richesse des connaissances accumulées à l'occasion de ce retour d'expérience sur le territoire de Champigny (études préalables, diagnostics) mérite de capitaliser ces connaissances, pour préparer et inventer les processus de futurs projets de qualité.

6.4.4 Requalification de la RN 2 dans la traversée d'Aulnay sous Bois : Les principales étapes de la démarche de programmation

Spécificités du projet

L'opération concerne la requalification d'une voie rapide existante (VRU de type A) en artère à caractère urbain sur un tronçon de 2 kilomètres aujourd'hui aménagé en 2 x 2 voies. L'objectif est d'atténuer la coupure d'un espace urbain homogène et dense constituée d'habitat social (10000 logements) de la banlieue Nord de Paris, tout en maintenant la fonction de voie radiale de l'agglomération parisienne. Le tronçon supporte 34 000 véhicules par jour en moyenne.

La RN2 présente dans ce secteur une large emprise de 110 mètres. Elle comporte deux voies latérales, séparées par un terre-plein central grillagé large de 80 mètres et constitue une coupure particulièrement importante entre les quartiers, 3 points d'échange seulement existant entre les deux rives.

La spécificité de ce projet routier est d'avoir été déclenché puis programmé par le grand projet de ville (GPV), dont le pilotage est assuré par un groupement d'intérêt public (GIP) constitué par la ville, l'Etat, des bailleurs sociaux et la Caisse des Dépôts et Consignations, la Région Ile de France et le conseil général de Seine-Saint-Denis. La maîtrise d'ouvrage du projet routier est assurée par la DDE. Le financement est assuré dans le cadre du XII^e contrat de plan État - Région.

⁷² En termes d'image / de qualité d'usages / de dimension urbaine / de pérennité.

Initialisation de la démarche partenariale de programmation

La création d'un GIP en 1995 aux fins d'assurer le pilotage du grand projet urbain puis du grand projet de ville a permis de fournir aux partenaires locaux :

- une ingénierie de mise en œuvre (poursuite des études de définition du projet urbain, études pré-opérationnelles) et d'expertises (communication, évaluation) ;
- une assistance technique, notamment pour l'ingénierie administrative et financière de montage de projets ;
- une plate-forme d'échanges et de coordination pour les projets à maîtrises d'ouvrages particulières.

Cette organisation, en regroupant les différents acteurs soit dans la cellule permanente de coordination, soit dans le conseil d'administration du GIP, a permis le partage du diagnostic mais aussi à la définition des grands enjeux contribuant à la définition du projet global d'aménagement.

Diagnostic du contexte urbain : définition des grands enjeux et des axes d'actions à concrétiser dans le cadre des différents projets locaux

Faisant suite au diagnostic des difficultés locales⁷³, 6 axes d'actions, qui doivent guider les différents maîtres d'ouvrage, sont définis. Ci après sont présentés quelques-uns de ces axes d'actions que doivent respecter les différents maîtres d'ouvrages des projets particuliers :

Axe 1 : Le renouvellement urbain

⇒ *Constat : quartiers enclavés, fermés sur eux-mêmes, peu lisibles, présentant souvent un seul point d'entrée et doté d'une structure viaire multipliant les impasses ou présentant des îlots trop grands ;*

⇒ *Enjeux : Concevoir des actions de désenclavement et de décroisement des quartiers, notamment par la restructuration et l'ouverture d'un maillage de rues hiérarchisées à l'échelle du quartier ;*

- *Clarifier le statut des espaces publics et privés, participant tant à la lisibilité des quartiers qu'à la meilleure gestion des espaces,*

- *Réhabiliter le patrimoine bâti, à l'intérieur comme à l'extérieur offert aux habitants.*

Axe 2 : La sécurité la prévention

⇒ *Constat Insécurité d'une part dans le domaine des déplacements mais aussi dans l'ambiance urbaine*

⇒ *Enjeux : réduire le sentiment d'insécurité par l'aménagement d'espaces ouverts, conviviaux et bien éclairés.*

Axe 3 : L'accès à l'emploi et le développement économique

⇒ *Constat : Les quartiers nord d'Aulnay sont inclus dans un bassin économique favorable (pôle Roissy – Paris Nord II, zones d'activités importantes). Néanmoins il existe une réelle déconnexion entre le bassin économique et les retombées locales en terme d'emplois.*

⇒ *Enjeux : Mettre en place des dispositifs spécifiques visant à l'insertion, à l'accompagnement et à la formation des populations redynamiser les activités commerciales*

Etc.

⁷³ Contexte socio-économique, activités, équipements, déplacement, sécurité, environnement

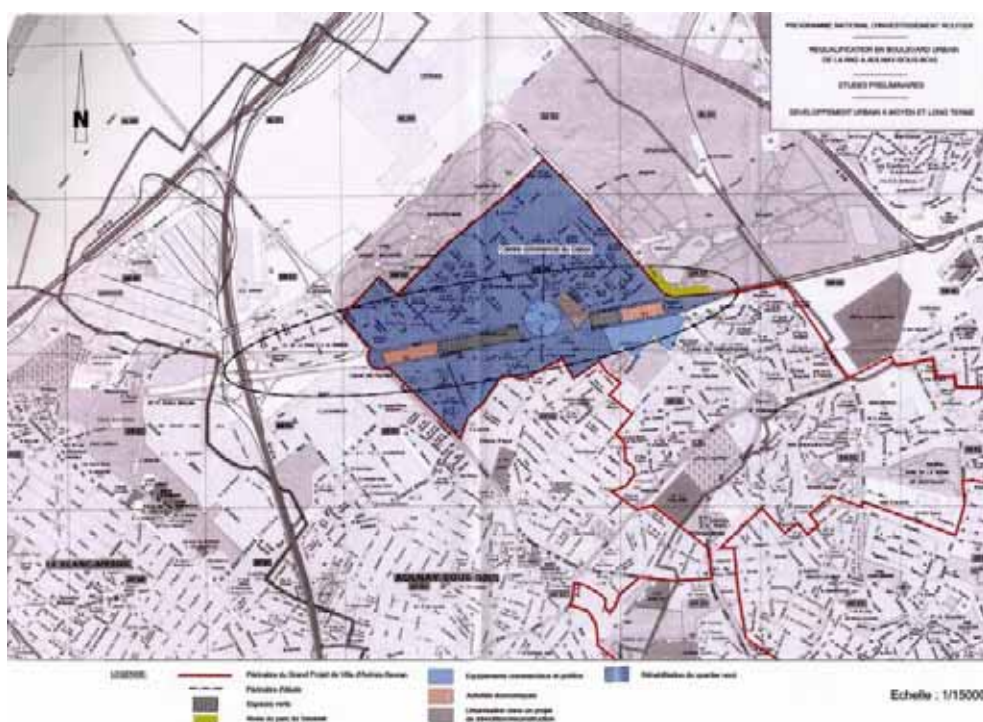
Programme global d'actions

Le programme global d'actions a été défini par plusieurs études urbaines dont notamment les suivantes :

- élaboration du schéma directeur qui définit de grands principes d'aménagement en particulier sur la trame de composition urbaine, le maillage, la hiérarchisation des voies, la structuration des îlots et la définition des interventions sur le bâti ;
- réalisation d'études sectorielles ;
- étude Espace et sécurité.

Cette réflexion urbaine réalisée entre 1998 et 2000 a été complétée par des réflexions particulières sur la RN2 et par des études socio-économiques. Elle a permis la prise de décision de requalifier la RN2 en boulevard urbain et d'utiliser les emprises routières importantes au profit de la requalification urbaine ;

Le schéma ci-dessous schématise le développement urbain à moyen et long terme dans la proximité de la RN 2.



Élaboration du programme du projet particulier d'infrastructures

L'élaboration du programme particulier du projet de requalification de la RN2 est ponctuée par les phases suivantes :

- concours sur projet visant à la définition du projet routier en boulevard urbain (en particulier, élaboration d'un cahier des charges précisant le périmètre de l'étude et les objectifs principaux) ;
- analyse des rendus des projets ;
- décision collégiale de réaliser un aménagement en plusieurs séquences ;
- concertation avec le public ;
- élaboration du dossier d'études préliminaires ;
- Appel d'offres pour la dévolution d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du programme détaillé et illustré techniquement.

Définition des objectifs

Dans le cadre du projet de la RN 2 dans la traversée d'Aulnay-sous-Bois, les objectifs principaux du projet ont été définis sur la base du travail réalisé par le GIP, regroupant l'ensemble des partenaires.

Enjeux du projet

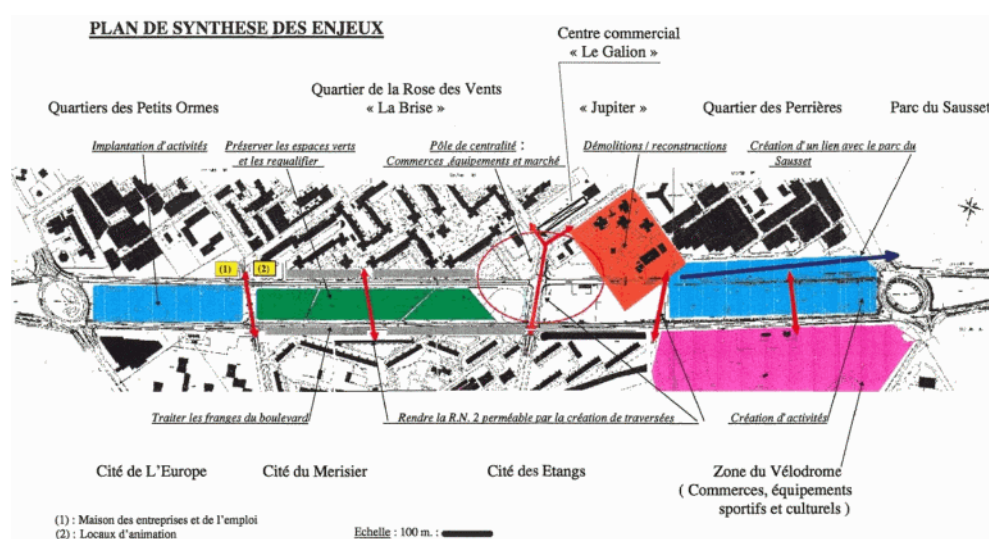
(extrait de l'étude de synthèse)

⇒ Faire de la RN 2 en traversée d'Aulnay-sous-Bois une artère à caractère urbain dans le but :

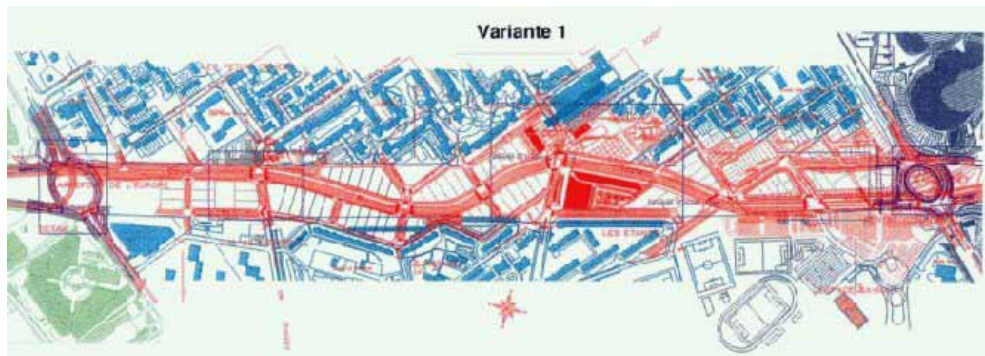
- d'atténuer les effets de coupure entre les quartiers en travaillant sur le traitement du boulevard, et en intégrant la création de voies nouvelles traversant la RN2 qui rendent celle-ci plus perméables et complètent le maillage local. La réduction de l'effet de coupure passe également par un apaisement de la circulation et une réduction des vitesses pratiquées ;
- de promouvoir la convivialité et la mixité des fonctions de la voirie ; il s'agit de faire du boulevard une artère vivante, sur laquelle trouveront place les transports collectifs, les cycles et les piétons, par opposition à la rupture routière que constitue aujourd'hui la RN 2 dans le tissu urbain ;
- mettre en valeur des potentialités existantes ou en devenir ; on pense par exemple à la facilitation des accès à la zone vélodrome, au parc Sausset, etc.
- d'assurer la desserte urbaine des fonctions à développer sur le foncier libéré.

⇒ Trouver dans le cadre d'un projet global une valorisation du foncier libéré sur les vastes emprises de la RN2 aux fins :

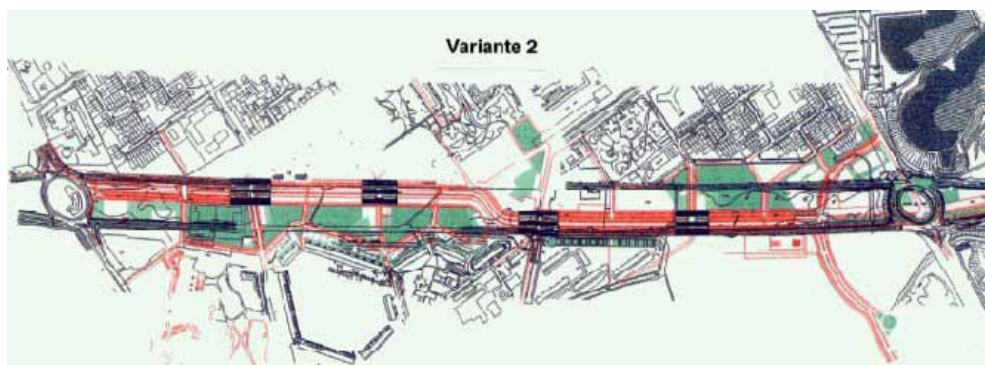
- de développement économique, avec l'utilisation possible des terrains situés à proximité des carrefours d'extrémité du projet ;
- de re-dynamisation commerciale et d'amélioration de l'offre d'équipements publics ;
- d'introduire d'une plus grande mixité dans l'habitat par l'opération envisagée de démolition reconstruction ;
- de requalification des espaces verts préservés, et d'amélioration du paysage.



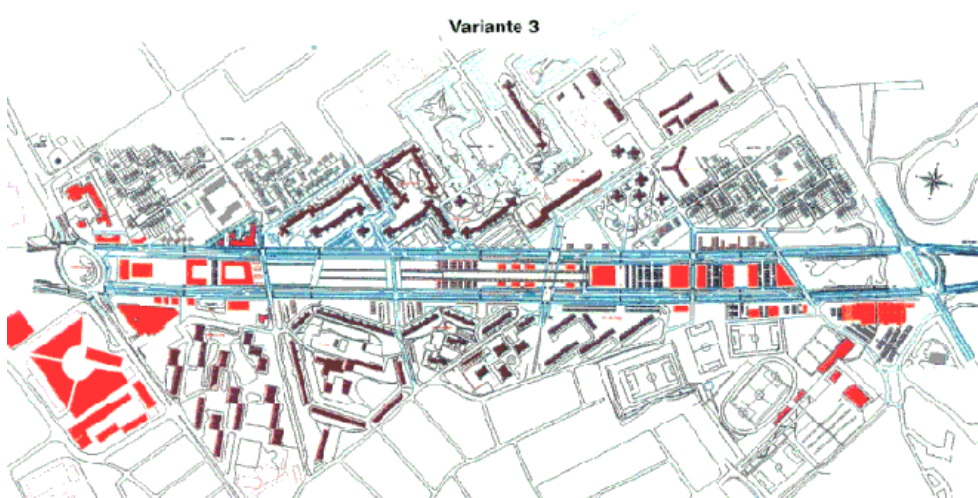
À l'issue du concours sur projet visant à la définition et répondant aux enjeux précédemment mis en évidence, trois principes d'aménagement ont été présentés constituant autant de « variantes » présentées dans le cadre d'une opération de concertation visant à impliquer les habitants :



Source : B&S conception, Lightec

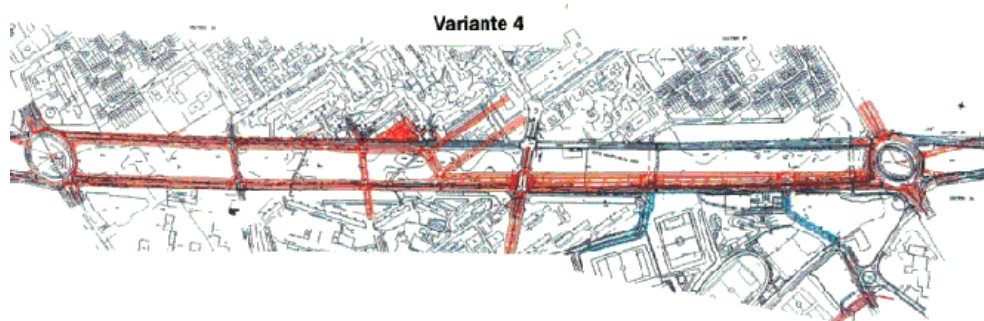


Source : Ingénieurs et Paysages, Bres et Mariolles, Marc Dumas



Source : Hannetel, DBW (F. WURTZ), Tetra, Cosil

Ces variantes ont fait l'objet d'un questionnaire local faisant ressortir qu'aucune des variantes ne faisait l'unanimité, et que certaines idées étaient à reprendre dans chaque projet. Un travail partenarial résultant de l'analyse des trois variantes proposée, a conduit à proposer une quatrième variante qui, sur le plan routier, synthétise les points positifs de chacune d'elles :



Formalisation du programme d'aménagement de la RN2

En cohérence avec ce scénario, divers approfondissements d'options de réaménagement urbain ont été conduits :

- dans le secteur ouest du boulevard, deux projets font l'objet de recommandations déclinées par l'agence Rousseau - Gestin, sous la forme de cahiers des charges. Il s'agit de schéma de principes pour l'implantation d'un parc d'activités en entrée de ville au niveau du giratoire de l'Europe, prolongé plus à l'est par un parc urbain ;
- dans le secteur central, un projet a été élaboré pour l'implantation d'un nouveau pôle de commerces et d'équipements au cœur des quartiers nord (projet Objectif Ville - Lycoudis). Ce projet fait l'objet de deux variantes ;
- enfin, le secteur est a donné lieu à trois projets urbains. Un projet a été retenu à l'issue d'une étude de définition (projet Amar -Tournesol). Ce projet a été par la suite approfondi.

Par la suite, un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'élaboration du programme détaillé et illustré, a été notifié en juin 2003 à un groupement constitué d'un architecte urbaniste, d'un paysagiste, d'un bureau d'études techniques spécialiste d'études routières et d'un spécialiste déplacement environnement⁷⁴.

Ce travail en deux phases a permis d'orienter les choix, d'affiner les propositions ou de redéfinir éventuellement les options dégagées par l'ensemble des études précédentes à partir de croisements thématiques pour déboucher sur un programme détaillé. Ce programme de requalification s'intègre dans un projet plus vaste de recomposition urbaine, et les objectifs assignés au projet dans ce cadre concernent souvent le grand territoire.

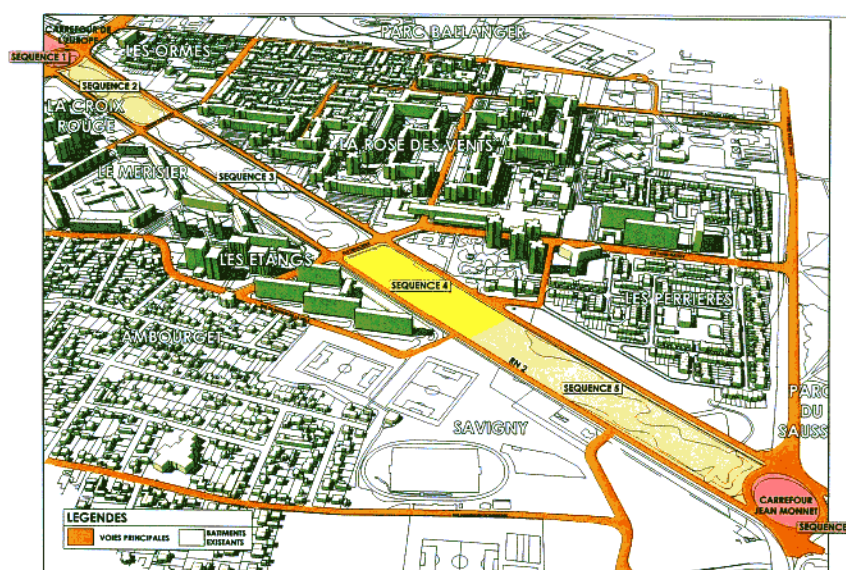
⁷⁴ Atelier Albert AMAR, architecture et urbanisme (mandataire) ; Atelier Tournesol, paysagiste ; Bureau BATT, VRD, éclairage, économiste ; ETC Philippe MASSE, Transports et circulation

Thématique	Constat actuel	Objectifs assignés au projet	Réponse du projet
Fonctionnement routier	En période de congestion de la Francilienne (A104), la RN 2 joue un rôle de "shunt" entre deux axes autoroutiers. La circulation y est rapide, peu adaptée au milieu urbain	Maintenir le trafic de transit dans le système autoroutier Conférer à la RN 2 un caractère de voie urbaine structurante	Les caractéristiques conférées à la voie doivent induire une conduite urbaine à vitesse réduite, d'où des temps de parcours dissuasifs pour un transit.
Structure urbaine	La RN 2 constitue actuellement une coupure urbaine forte entre les quartiers nord et le reste de la ville.	"Recoudre" les quartiers nord au reste de l'agglomération	La construction de bâtiments sur une partie de l'emprise routière actuelle, son rétrécissement dans la partie est et la multiplication des points de franchissement, sont autant de mesures de rétablissement du contact entre les quartiers.
Parcellaire et domanialité	Le statut des espaces environnant la RN 2 est peu lisible.	Contribuer en l'anticipant à la recomposition d'îlots visant à clarifier le statut et la gestion des espaces publics et privés	Les options d'aménagements envisagées vont dans le sens d'un parcellaire mutable visant à atténuer l'effet de rupture entre l'orientation de la trame générale des quartiers nord et l'axe de la RN 2. Certaines mesures paysagères visent à clarifier la limite visuelle des espaces publics et privés.
Formes urbaines	Les quartiers nord possèdent des formes urbaines hétérogènes issues de deux périodes d'urbanisation, la RN 2 constituant un élément de rupture.	Resserrer le tissu urbain en lui donnant un caractère plus convivial et en diminuant la rupture induite par la RN 2.	Les aménagements envisagés comportent des modifications du maillage (rétrécissement des îlots), des destructions de tours, des nouvelles constructions sur des emprises actuellement routières
Circulation piétonne	Les traversées piétonnes de la RN 2 étant peu nombreuses (et peu sûres), les liaisons vers les divers équipements de part et d'autre de la voie nécessitent des temps de parcours parfois très longs.	Réduire les temps de parcours à pied, et l'impression de distance liée aux "espaces vides"	Les points de franchissement de la RN 2 doivent être multipliés et sécurisés. Les espaces actuellement "vides" entre les quartiers de part et d'autre de la voie seront en grande partie urbanisés. Le traitement paysager prévu intègre la prise en compte l'agrément des parcours pédestres.
Désenclavement de quartiers	Les quartiers nord sont actuellement coupés du reste de l'agglomération et des îlots de grande taille qui la composent sont refermés sur eux-mêmes.	Le projet d'aménagement de la RN 2 doit accompagner le programme engagé de désenclavement et de remaillage des quartiers (GPV).	La mise en place de quatre nouvelles voies en traversée contribue au désenclavement des quartiers nord. Plusieurs scindements d'îlots sont prévus au nord de la voie.
Lieux de centralité	Les divers pôles d'équipement publics et commerciaux sont difficilement accessibles et parfois sous-dimensionnés.	La RN 2 doit accompagner et marquer les pôles de centralité projetés à l'échelle locale.	La réorganisation des franchissements facilite les accès. De nouveaux pôles d'équipement publics et commerciaux seront implantés aux abords de la voie.
Mode d'occupation des sols	Les espaces d'habitat sont très différenciés au nord et au sud de la voie, et les espaces verts actuels ne sont pas valorisés.	Le réaménagement de la RN 2 doit permettre de restructurer les espaces verts et les entrées de ville.	Les opérations d'aménagement prévues conduiront à une plus grande diversité dans l'habitat du secteur, une meilleure valorisation des espaces verts et une amélioration de la desserte commerciale et de services.
Paysage	La RN 2 ne présente pas de caractère urbain affirmé et induit une coupure forte entre deux parties de ville. Les entrées de ville sont peu lisibles.	Le réaménagement de la RN 2 doit viser à lui conférer un caractère de boulevard urbain.	Toutes les mesures paysagères et d'équipement de la voie visent à affirmer le caractère urbain du site et à améliorer la lisibilité du statut des espaces. Les caractéristiques de la voie elle-même visent à inciter à une conduite urbaine à vitesse réduite et à intégrer les transports en commun et "circulations douces".

À l'échelle de l'emprise de la RN 2 et de ses franges, les objectifs assignés au projet sont la déclinaison de ceux décrits ci-dessus, recentrés sur des problématiques ponctuelles identifiées lors des différentes phases d'études de diagnostic du territoire et validées dans le cadre du GIP.

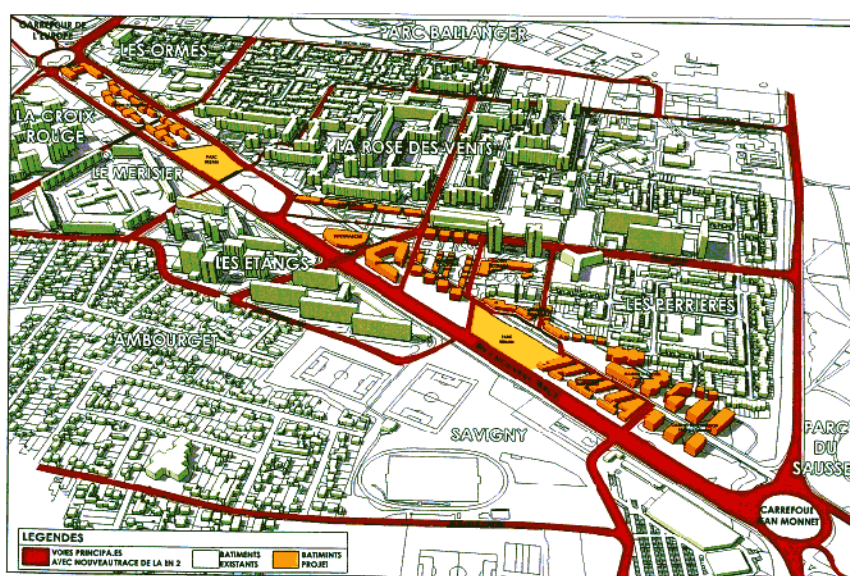
Illustration du travail réalisé par cette équipe sur les thèmes de la recomposition urbaine

État actuel



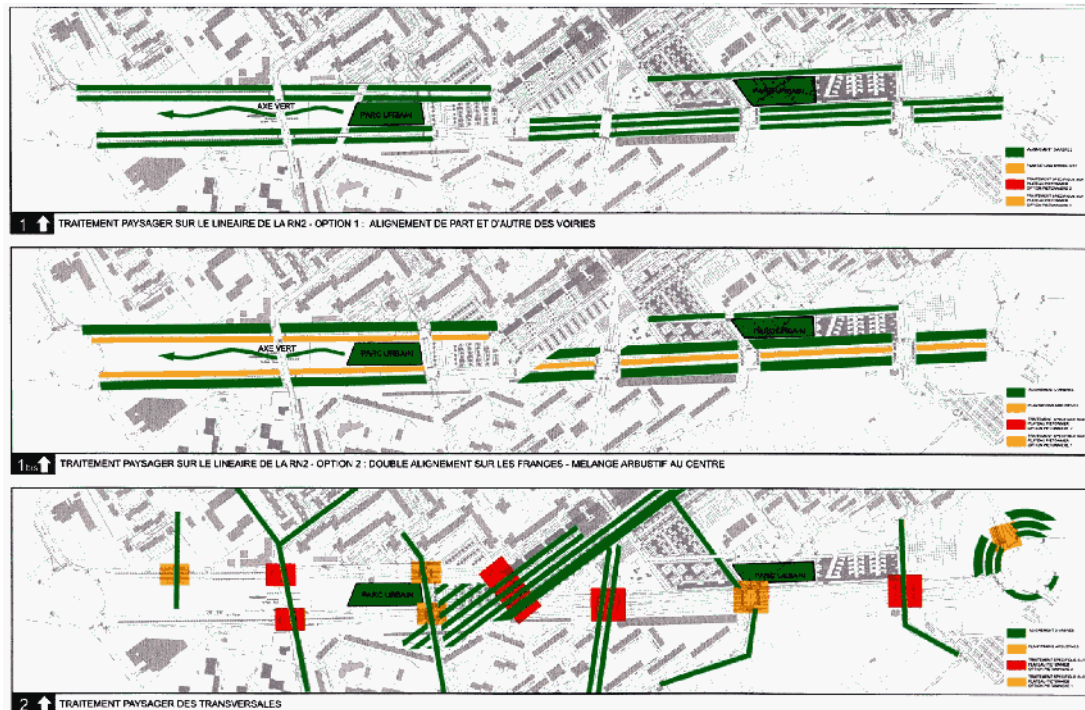
Source : Atelier ALBERT AMAR

Projet



Source : Atelier ALBERT AMAR

Trois options de traitement paysager



Source : Atelier ALBERT AMAR

**Lettre⁷⁵ de commande des ministres du projet de requalification
de la RN2 dans la traversée d'Aulnay sous Bois**

Le Ministre de l'Équipement,
Des Transports et du Logement

République Française
Le Ministre délégué à la Ville

Paris, le 20 septembre 1999

Le Ministre de l'Équipement,
des Transports et du Logement

Le Ministre délégué à la Ville

à

Monsieur le Préfet
de la Seine-Saint-Denis

Les quartiers nord de la ville d'Aulnay-sous-Bois sont traversés actuellement par une large emprise réservée antérieurement pour la construction d'une autoroute, la F2, et sur laquelle a été réalisée la déviation de la RN2. Il est aujourd'hui évident que la configuration de la route nationale est incompatible avec les objectifs de réaménagement de grande ampleur de ces quartiers décidés par les comités interministériels des villes des 12 novembre 1992 et 29 juillet 1993 sous la forme du classement en Grand Projet Urbain.

À l'époque, cela avait conduit le ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville à annoncer la décision de couvrir la route nationale dans la partie centrale de la traversée des quartiers nord.

Conformément à la volonté du gouvernement de mieux intégrer les infrastructures routières dans la ville et de limiter les nuisances générées, notamment dans les territoires prioritaires de la politique de la ville, l'Etat a décidé, avec l'accord du député-maire d'Aulnay-sous-Bois, d'abandonner le projet de voie rapide F2 tel qu'initialement projeté, et d'aménager la RN2 en boulevard urbain dans sa traversée des quartiers nord. Ce boulevard pourrait intégrer, à moyen terme, un transport en commun en site propre.

L'infrastructure actuelle sera ainsi transformée de manière à créer toutes les perméabilités nécessaires aux liaisons entre les quartiers situés d'une part et d'autre de la voirie. Il s'agira également de rétablir des conditions de vie urbaine normales par un apaisement du trafic et une amélioration de la sécurité.

Pour mener à bien ce projet, des négociations seront menées avec le Conseil Régional d'Ile de France en vue de l'inscription des crédits nécessaires au 12ème plan. Dans cette perspective, nous adressons simultanément une lettre au Préfet de la Région Ile de France lui demandant d'intégrer ce projet dans l'élaboration du contrat de plan.

.../...

⁷⁵ Lettre ressaisie pour *Conception intégrée des opérations routières en milieu urbain*.

- 2 -

Le boulevard urbain n'occupera à terme qu'une partie de l'emprise actuelle. En conséquence, la coupure urbaine constituée actuellement par la route nationale ne sera réellement supprimée qui si, parallèlement à la réalisation d'un boulevard, s'engage sur les terrains libérés un projet d'aménagement articulé avec les opérations déjà conduites dans le cadre du GPU sur les différents quartiers limitrophes. La transformation de la RN2 s'intégrera alors dans un projet cohérent visant à l'aménagement urbain de l'ensemble de l'espace séparant aujourd'hui les bâtiments situés de part et d'autre de la coupure.

Le projet d'ensemble sera conduit par la ville et l'Etat, en association avec leurs partenaires, dans le cadre du pilotage commun du grand projet urbain qui est incarné par le groupement d'intérêt public. La maîtrise d'ouvrage opérationnelle du boulevard urbain sera exercée *par* la DDE, sous votre autorité. Les maîtrises d'ouvrage opérationnelles des espaces à aménager seront définies en fonction du projet qui sera retenu dans le cadre partenarial du GPU.

L'implication des habitants dans les choix sera organisée aux différentes étapes du projet d'aménagement global, puis de définition plus détaillée tant du projet de boulevard que des projets d'aménagement urbain.

L'effet d'entraînement attendu de la transformation de la RN2 est tout à fait essentiel au succès du grand projet urbain. Afin que le projet se concrétise dans les délais les mieux maîtrisés, nous vous donnons mandat de conduire, les études préliminaires du boulevard urbain de façon à ce que la décision d'approbation par la Direction des Routes puisse intervenir dans le courant de l'été 2000.

Il convient en conséquence que le groupement d'intérêt public dont vous assurez la présidence jusqu'à la fin de cette année valide dans les meilleurs délais, le cahier des charges permettant une consultation de concepteurs dans les formes adaptées. Par ailleurs, vous veillerez à mettre en oeuvre dans les meilleures conditions les dispositifs d'instruction intégrée afin que soient optimisés les délais d'approbation des différentes étapes du projet par la Direction des Routes ; vous nous rendrez compte de toutes difficultés que vous rencontreriez à cet égard.

Enfin, l'Etat est prêt à procéder au déclassement des emprises non utilisées par le boulevard urbain en fonction du projet d'ensemble ; les modalités financières de cession de ces terrains seront examinées dans le cadre des procédures réglementaires lorsque le projet de boulevard urbain aura été arrêté. Elles devront permettre de négocier la mise au point financière et administrative du projet.

Jean-Claude GAYSSOT

Claude BARTOLONE

6.5 Des références à partager

6.5.1 Un glossaire

Se comprendre, partager une culture commune du « projet », suppose déjà de s'accorder sur les mots. Ces quelques définitions utiles ont été collectées à partir d'une liste de mots repérés au cours de l'élaboration de ce document.

Sur le projet

enjeu : ce que l'on peut gagner ou perdre dans une entreprise, ce qui est en jeu⁷⁶. » Il s'agit donc de ce qu'il y a à gagner ou à perdre dans le cadre de l'arrivée du projet routier. L'enjeu n'est pas dissociable de la personne qui risque de gagner ou perdre.

scénario global d'aménagement : Il permet la mise en synergie des actions des différents partenaires autour du projet routier pour permettre une optimisation globale de toutes leurs actions. Il donne les orientations possibles concernant l'organisation urbaine, en cohérence avec l'arrivée du projet routier. Il permet ensuite de définir les différents lieux des projets opérationnels et permet ainsi la répartition des maîtrises d'ouvrages. Enfin, dans le cadre de la réalisation des différents projets particuliers, il permet de vérifier leur conformité au projet global initial, ou de procéder aux ajustements nécessités par une évolution du contexte.

projet particulier : il correspond à un lieu de projet dans le cadre du projet global d'aménagement avec un maître d'ouvrage connu, sur une emprise connue.

périmètre pertinent : Il dépend des enjeux auxquels le projet s'adresse et des acteurs mobilisés dans le cadre du projet. De façon schématique et simpliste, on peut distinguer un périmètre d'analyse, lié surtout aux enjeux, et un périmètre d'action lié surtout aux acteurs mobilisés.

des jalons de la démarche de programmation

diagnostic : Dans le cadre de ce document, le diagnostic est la phase d'études qui permet l'identification des enjeux. Situé dans ce qui est fréquemment appelé les études préalables, il est le socle dont le maître d'ouvrage et ses partenaires ont besoin pour définir les objectifs du projet.

Il faut signaler que cette définition est différente du diagnostic défini comme éléments de mission de maîtrise d'œuvre par les décrets d'application de la loi MOP dans le cadre des opérations de réhabilitation de bâtiments ou d'infrastructures.

pré-programme : Notion déjà existante dans le domaine du bâtiment et présente dans les guides sur la programmation des bâtiments publics⁷⁷. Introduite dans le guide *Les espaces publics urbains* de la MIQCP pour les ouvrages d'infrastructures, ce document contient les objectifs et orientations d'aménagement d'un ensemble pouvant correspondre à plusieurs ouvrages.

⁷⁶ Petit Robert

⁷⁷ Voir en particulier : *La programmation des bâtiments publics – Rédiger le pré-programme et le programme*, DGUHC, 1998, 50 p

Le pré-programme à destination des maîtres d'ouvrage dans lequel ils expriment leurs objectifs et leurs orientations d'aménagement. Écrit pour eux, il ne s'agit pas d'un document technique.

programme : Notion définie à l'article 2 de la loi MOP :

«le maître d'ouvrage définit dans le **programme** les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage.»

démarche itérative programme projet : c'est le processus qui consiste à s'appuyer sur les premières formalisations des solutions possibles en réponse à un programme, pour amender et préciser le programme qui redéfinit un champ des possibles plus précis. Cette démarche ne doit pas conduire à une confusion des rôles entre celui qui conçoit et celui qui décide du programme.

Elle permet de lever certaines contradictions apparentes entre objectifs en les détaillant en sous objectifs plus précis et en proposant une hiérarchisation entre ces sous-objectifs dans le projet.

des rôles et des responsabilités des acteurs du projet

maître d'ouvrage : « c'est la personne morale, ..., pour laquelle l'ouvrage est construit. Responsable principal de l'ouvrage, il remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont il ne peut se démettre.

Il lui appartient, après s'être assuré de la faisabilité et de l'opportunité de l'opération envisagée, d'en déterminer la localisation, d'en définir le programme, d'en arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle, d'en assurer le financement, de choisir le processus selon lequel l'ouvrage sera réalisé et de conclure avec les maîtres d'œuvre et entrepreneurs qu'il choisit, les contrats ayant pour objet les études et l'exécution des travaux.

...

Le maître de l'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage. » Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée. (loi MOP)

Pour les projets routiers examinés dans le cadre de ce document, le maître d'ouvrage est l'État, représenté par le ministre de l'équipement ou le directeur des routes. Ce sont eux qui disposent des prérogatives de décision sur le projet.

Pour certaines phases d'études, et notamment pour les phases aval, l'organisation de l'État prévoit la délégation de ces prérogatives à un maître d'ouvrage délégué local qui est en général le DDE ou un de ses adjoints.

Le maître d'ouvrage assure la **dimension politique** du projet.

chef de projet : Dans le cadre de ce document, le chef de projet appartient à la maîtrise d'ouvrage. Pour déterminer les conditions de faisabilité du projet, le maître d'ouvrage aura à :

- appréhender les contraintes techniques, administratives, financières, juridiques, sociales, auxquelles seront soumises l'élaboration et la réalisation du projet
- étudier les réponses adéquates à y apporter.

L'assistance pour coordonner, organiser, et assurer le suivi des actions correspondantes peut être assurée par une équipe de « **conduite de projet** » intégrée dans la structure de la maîtrise d'ouvrage, si elle en réunit les moyens et les compétences, ou par un service extérieur « **conducteur d'opération** » (DDE ou autre lié par contrat au maître d'ouvrage).

Le chef de projet a pour rôle d'anticiper toutes les étapes du processus et de préparer en temps voulu tous les éléments d'aide à la décision correspondante qui reste dans tous les cas de la responsabilité du **maître d'ouvrage**.

C'est un rôle d'assistance générale technique, administrative et financière auprès du maître d'ouvrage, responsable des arbitrages et seul décideur.

Le chef de projet assure **la dimension technique et opérationnelle du projet**.

maîtrise d'ouvrage partenariale : Ce terme désigne un ensemble de maîtres d'ouvrage qui s'associent de façon plus ou moins formelle pour réaliser un ensemble d'ouvrages coordonnés. Par extension pouvait même être compris dans cette maîtrise d'ouvrage partenariale des personnes n'ayant pas la qualité de maître d'ouvrage comme les cofinanceurs, les collectivités au titre de la compétence en aménagement. L'ordonnance du 17 juin 2004 modifiant la loi MOP introduit la possibilité pour des maîtres d'ouvrage voulant réaliser un ensemble d'ouvrages, de désigner par convention celui d'entre eux qui assurera la maîtrise d'ouvrage de l'opération.

La qualité de la maîtrise d'ouvrage partenariale vaut surtout par la représentativité de l'ensemble des partenaires en son sein jusque dans les phases opérationnelles des projets.

maîtrise d'œuvre : apporte une réponse architecturale, technique et économique au programme. La loi MOP liste les différents éléments de conception et d'assistance constituant la mission de maîtrise d'œuvre. À la différence du bâtiment où une mission de base obligatoire est fixée, la maîtrise d'œuvre des infrastructures peut être fractionnée. Pour les opérations d'infrastructure, la MIQCP recommande d'organiser la maîtrise d'œuvre, en maîtrise d'œuvre générale qui assure la cohérence de l'ensemble dans l'espace et dans le temps par rapport aux maîtrises d'œuvre particulières.

des outils au service du projet

plan de référence : *« Le plan de référence est un document stratégique, non réglementaire, dessiné simplement (à main levée souvent), mais représentant les espaces avec une bonne précision dimensionnelle (ce n'est pas un schéma). »*

Y figurent toujours : le tissu urbain actuel ; parcellaire, bâti, espaces publics (on ne travaille pas sur une table rase ou papier blanc) et en superposition les tracés proposés ; la représentation précise des espaces publics ; la carte foncière (mutabilité ou propriétaires, etc.) ; les équipements publics ; et enfin des légendes renvoyant au plan et explicitant les intentions urbaines et les actions proposées.

La lisibilité graphique du plan, qui peut être accompagné de coupes, de photos et de perspectives, en fait un bon outil d'information, l'association du texte et du plan permet de mieux comprendre ce dernier et surtout lui apporte une dimension temporelle. En effet, le plan d'une ville n'est pas figé, un plan de référence ne doit pas se présenter comme un plan à la fois opaque (tout est dans le dessin, mais qu'est-ce qui est important ?) et indiscutable (une œuvre éternelle). Il faut, au contraire, que chaque proposition programmatique (texte) ou spatiale (dessin) puisse être discutée et réévaluée sans tout abandonner. Le plan de référence est donc un outil de dialogue qui permet d'associer tous les partenaires dans le temps long de l'aménagement. Il permet d'évoluer constamment tout en maintenant la continuité du projet. Ce qui suppose qu'une maîtrise d'ouvrage ait la capacité de porter un plan de référence pendant des années. »⁷⁸

marchés de définition (article 73 du code des marchés) : Lorsque le maître d'ouvrage ne connaît pas les objectifs à atteindre, les techniques de bases à utiliser, les moyens en personnel et en matériel, il peut passer un **marché de définition**. Celui-ci a pour objet d'explorer les possibilités et les conditions d'établissement d'un marché ultérieur par exemple au moyen de la réalisation d'une maquette, ainsi que l'estimation du niveau de prix des prestations, et les différentes phases de l'exécution. Les prestations faisant suite à plusieurs marchés de définition ayant le même objet, conclu à l'issue d'une seule procédure et exécutés simultanément peuvent être attribués sans nouvelle mise en compétition, à l'auteur de la solution retenue.

groupement de commandes : Le code des marchés publics autorise dans son article 8 la constitution de groupement de commande réunissant des services de l'État ou ses établissements publics autres que ceux à caractère industriel ou commercial, les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Les personnes privées, des établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial et les groupements d'intérêts publics peuvent participer à de tel groupement à condition d'appliquer les règles du code des marchés. Une **convention** est signée par les membres du groupement qui définit son fonctionnement et désigne l'un d'eux comme coordonnateur. Ce dernier est chargé de mettre en œuvre la sélection des cocontractants avec lesquels chaque membre signe un marché à hauteur de ses besoins.

⁷⁸ Christian Devillers dans « Christian Devillers Grand prix de l'urbanisme et de l'art urbain 1998 » DGUHC

6.5.2 La boîte à outils des textes, à exploiter

- Loi n°85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée
- Décret du 29 novembre 1993 portant application de la loi du 12 juillet 1985
- Décret n°2001-201 du 7 mars 2001 portant réforme du code des marchés publics
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Décret 2002/1275 du 22 octobre relatif à l'organisation du débat public et à la commission nationale du débat public
- Article L 300-2 du code de l'urbanisme
- Note DR-DAU du 12 juillet 1989 relative à l'application de l'article L 300-2 du code de l'urbanisme
- Loi « Voynet, loi Chevènement, loi SRU »
- Circulaire n°41-25 du 25 octobre 1985 relative à la politique générale d'aménagement des réseaux de voirie nationale au droit des agglomérations en milieu urbain
- Circulaire n°87-88 du 27 octobre 1987 relative aux modalités d'élaboration et d'instruction des dossiers techniques concernant la construction et l'aménagement des autoroutes concédées
- Circulaire du 15 novembre 1991 définissant les modalités d'élaboration et d'instruction des APSI
- Circulaire du 15 novembre 1991 relative à l'élaboration des Dossiers de Voiries d'agglomération
- Circulaire du 22 décembre 1992 : « La qualité de la route »
- Instruction du 26 février 1993 pour l'élaboration d'un programme « qualité et environnement des voies rapides urbaines existantes »
- Circulaire du 05 mai 1994 définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissements sur le réseau routier national non concédé
- SETRA-Club des Concepteurs Routiers : Guide du chef de projet – Analyse des procédures liées à la conception routière, juin 1994
- SETRA-Club des Concepteurs Routiers-Guides qualité des projets routiers : La commande du maître d'ouvrage pour les opérations d'investissement routier, la démarche qualité au sein des équipes de concepteurs routiers, La démarche qualité au sein des équipes de concepteurs routiers (annexes), juin 1997
- SETRA-Club des Concepteurs Routiers : La commande des études, 01 juin 1997
- SETRA-Club des Concepteurs Routiers Poitou-Charentes/Aquitaine : Guide pour l'amélioration de la qualité des études d'APS, 1997
- Circulaire n°2001-65 du 18 septembre 2001 relative à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du réseau routier national

6.5.3 Des ouvrages-ressources, pour en savoir plus

Sur la programmation

« La maîtrise d’ouvrage et l’exercice de programmation : modalités d’organisation et d’assistance », Véronique GRANGER, PUCA, février 1998, 80p.

Sur les projets de territoires, urbains, d’espaces publics

- « Construire un projet de territoire » : du diagnostic aux stratégies, Ministère de l’Equipement, DAFU, Editions Villes et Territoires, septembre 1997
- Infrastructures de transport – MIQCP –1998
- Les espaces publics urbains - Recommandations pour une démarche de projet - MIQCP-2001
- Projets urbains- Le Moniteur – DGUHC-2002
- Penser la ville par le paysage –Projets urbains-DGUHC- 2002

Sur les modes de choix des concepteurs

- Médiations n°9- Recommandations pour l’application des règles du nouveau code des marchés publics (décret du 7 mars 2001) en matière de maîtrise d’œuvre- MIQCP
- Code des marchés publics : articles 8, 71, 73, 74
- Guide de recommandation - Les marchés de définition et le choix d'un maître d'œuvre – MIQCP-1997
- Lettre n° 7 de juin 2001 d'IPAA : Actes du colloque organisé par la MIQCP et l'IPAA le 18 juin 1998 sur le thème « marchés de définition, bilan d'étape ».
- La méthode des marchés de définition simultanés - MIQCP-2001
- Les marchés de définition entrent dans le champ de l’urbain - Diagonal n° 151- DGUHC -2001
- Marchés de définition- Une démarche de projet urbain- DIV DGUHC-2002

TABLE DES MATIERES

Introduction : trois leviers d'action pour des voies plus urbaines	9
1. L'intérêt de la démarche de programmation pour améliorer la conduite et la qualité des projets routiers en milieu urbain	11
1.1 Les spécificités des projets d'infrastructures routières en milieu urbain	11
1.1.1 L'emboîtement complexe des échelles spatiales et temporelles	12
1.1.2 La constante évolution du milieu urbain	12
1.1.3 La cohérence de l'action d'acteurs multiples sur la ville	12
1.2 Les problèmes récurrents liés aux pratiques actuelles	13
1.2.1 La cohérence avec la planification territoriale	13
1.2.2 L'exercice difficile de la maîtrise d'ouvrage	13
1.2.3 Les conditions de travail difficiles de la maîtrise d'œuvre	14
1.2.4 La communication avec le public	14
1.2.5 La prise en compte de l'évolutivité du contexte du projet	14
1.3 L'intérêt de la démarche d'élaboration d'un programme	15
1.3.1 Qu'entend-on par « démarche de programmation », « pré-programme », « programme » ?	15
1.3.2 À quoi sert la démarche d'élaboration d'un programme d'infrastructure ?	16
2. Les conditions de réussite d'une démarche globale et continue de programmation des voies en milieu urbain	19
2.1 Assurer la cohérence du projet routier aux différentes échelles spatiales et temporelles	19
2.1.1 Formaliser le projet routier à l'échelle intermédiaire : « le scénario global d'aménagement »	19
2.1.2 Évaluer et valider à chaque étape les hypothèses issues des réflexions antérieures et anticiper sur les évolutions futures	20
2.1.3 Investir en amont sur les études préalables et le diagnostic pour fonder l'examen des différentes orientations possibles et les choix effectués	21

2.2	S'appuyer sur le dessin, pour préciser le dessein	21
2.2.1	La démarche itérative entre programme et projet	22
2.2.2	La formalisation pour progresser et clarifier les rôles	24
2.2.3	Évaluer le dessin à partir des objectifs identifiés	24
2.2.4	La représentation du projet	25
2.3	Organiser l'intervention et stimuler la synergie des acteurs du projet	26
2.3.1	Impliquer les collectivités locales	26
2.3.2	Impliquer le public	26
2.3.3	Clarifier les rôles et organiser la maîtrise d'ouvrage partenariale	27
2.3.4	Solliciter et coordonner les compétences adaptées	29
2.3.5	Gérer la continuité de la démarche de programmation	30
3.	Démarches de programmation des projets routiers en milieu urbain	33
3.1	Rechercher une conception globale et intégrée du projet routier	33
3.1.1	La réflexion préalable du chef de projet routier : se préparer le plus tôt possible, à une approche globale et urbaine du projet en partenariat	34
3.1.2	Le diagnostic : échanges et interpellations mutuelles des acteurs pour fonder collectivement les enjeux et les objectifs du projet	36
3.1.3	Capitaliser les avancées et les décisions, dans un document qui se précise au long des étapes du projet : le pré-programme	40
3.1.4	Le programme : la transcription des objectifs du projet pour une commande efficace et une libre expression des maîtres d'œuvre	44
3.1.5	Concevoir globalement le projet routier c'est penser le devenir d'un territoire et mettre en place les dispositifs qui vont lui permettre d'évoluer en s'intégrant à la ville	47
3.2	Quelques attitudes possibles pour aller vers une conception globale	54
3.2.1	Une maîtrise d'ouvrage et un projet	54
3.2.2	Plusieurs maîtres d'ouvrage et plusieurs projets conçus ensemble	55
3.2.3	Le dialogue constructif entre maîtres d'ouvrage pour faire converger leurs projets	57

4.	Des questionnements sur la continuité du projet qui demeurent	59
4.1	Sur la « maîtrise d'ouvrage partenariale » et son organisation	59
4.1.1	Le scénario global d'aménagement dépasse la notion d'ouvrage : c'est un projet collectif partenarial	59
4.1.2	Comment faire pour commander, définir et porter en partenariat le scénario global d'aménagement ?	60
4.1.3	Chaque maître d'ouvrage particulier assure la continuité de son projet particulier	61
4.2	Sur la conception et la continuité conceptuelle du scénario global d'aménagement	61
4.3	Sur la maîtrise d'œuvre du projet particulier d'infrastructure	62
4.3.1	Comment faire pour assurer une continuité de conception du projet particulier en l'absence d'une « mission de base » ?	63
4.3.2	Le positionnement judicieux du passage entre scénario global et projet particulier ?	63
4.3.3	Le positionnement adapté de la DUP, par rapport à des étapes cohérentes de conception du projet particulier	63
5.	Conclusion	65
5.1	La volonté pour l'État d'améliorer le travail en partenariat, pour optimiser les effets des projets routiers	65
5.2	L'intérêt de la démarche de programmation, pour améliorer la clarté des décisions et la qualité du projet avec les partenaires et les concepteurs	65
5.3	La nécessité du « scénario global d'aménagement », étape intermédiaire de formalisation du projet routier et étape de programmation essentielle pour assurer la cohérence du projet, aux différentes échelles spatiales et temporelles	66

6. Annexes	69
6.1 Liste des membres des comités	69
6.1.1 Liste des membres du comité de pilotage	69
6.1.2 Liste des membres du comité technique	69
6.2 Principe de contenu du pré-programme	70
6.3 Principe de contenu du programme	71
6.4 Fiches de cas	74
6.4.1 Rocade L2 Nord : une autoroute pour un projet urbain – L'élaboration du programme	74
6.4.2 La rocade Nord à Grenoble	81
6.4.3 La requalification de la RN4 dans la traversée de Champigny-sur-Marne	86
6.4.4 Requalification de la RN 2 dans la traversée d'Aulnay sous Bois : Les principales étapes de la démarche de programmation	98
6.5 Des références à partager	109
6.5.1 Un glossaire	109
6.5.2 La boîte à outils des textes, à exploiter	113
6.5.3 Des ouvrages-ressources, pour en savoir plus	114

© ministère des Transports, de l'Équipement, 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: Graphi Scann 3 (+33) (0) 4 72 33 60 70 (novembre 2006)
Dépôt légal: 4^e trimestre 2006
ISSN: 1263-2570
ISRN: Certu/RE -- 06-09 -- FR

Certu
9, rue Juliette-Récamier
69456 Lyon cedex 06
3 (+33) (0) 4 72 74 59 59
Internet <http://www.certu.fr>

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

Certu

Service technique placé sous l'autorité du ministère chargé des Transports, de l'Équipement, 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