

Les étapes du projet

OCTOBRE 2008

Opportunité - faisabilité

La présente fiche fait partie d'une collection s'adressant aux responsables d'opérations d'infrastructures routières en milieu urbain. Chaque fiche concerne une étape de l'opération.

Sont ainsi abordés successivement

- l'organisation de la conduite du projet;
- **l'opportunité et la faisabilité;**
- le programme;
- la conception;
- la réalisation;
- la mise en service.

Première véritable étape du processus de projet, la décision du maître d'ouvrage confirme l'opportunité et la faisabilité de l'opération envisagée. Elle clôt une phase d'analyse, d'études et de concertation qui permettent de déterminer si la situation existante présente des caractéristiques appelant une intervention (dysfonctionnements, état de vétusté, coûts d'entretien ...), si les conditions sont réunies pour réaliser l'opération (accord des différents "décideurs", acceptabilité sociale, disponibilités financières), et si aucun aléa technique n'est susceptible de remettre en cause l'opération.

Évènement initial

Première réunion du comité de pilotage: identifier les problèmes à aborder

Cette phase du projet sera initialisée par une première réunion du Comité de pilotage dont l'objet sera d'identifier **ce qui motive les acteurs** et qui selon eux pourrait justifier le projet. On abordera le sujet en terme de problème(s) à résoudre ou de service(s) à rendre, en se gardant de parler dès ce stade d'objet à construire: il s'agit d'ouvrir le débat et non de le focaliser sur une solution.

Les problèmes seront généralement de différentes natures, ressentis à des degrés plus ou moins élevés suivant les cas et les acteurs:

- problèmes relatifs aux déplacements de transit ou locaux: encombrements, temps de parcours excessifs, sécurité de certains parcours ou de certains modes de déplacements,
- problèmes environnementaux: pollution de l'air, bruit...
- problèmes urbains: dynamisme de la vie locale et des commerces, confort des habitants...
- développement urbain: prise en compte des déplacements induits par des projets d'urbanisme à venir

Les éléments ainsi identifiés (et sur lesquels il ne s'agit pas de trancher lors de cette première réunion) seront autant d'éléments que les études devront aborder.

Contenu des études

Les études à réaliser à ce stade comporteront successivement trois volets qui, même s'ils interfèrent largement, s'enchaînent logiquement:

Le diagnostic

Il a pour but, au-delà du ressenti et des demandes exprimées par les différents acteurs, d'**identifier les enjeux** et de permettre de **décider des objectifs** du projet. Il abordera:

- Le territoire dans ses caractéristiques physiques et environnementales, l'occupation du sol;
- L'économie locale, et son évolution;
- La démographie et les caractéristiques sociales de la population;
- La mobilité: offre, demande, dysfonctionnements, fluidité, sécurité, populations connaissant des problèmes particuliers de déplacement, modes favorisés ou pénalisés;
- le développement urbain (tendances naturelles, projets des collectivités) et ses conséquences sur les déplacements.

2008/29



Les études de diagnostic se réfèrent à l'ensemble des documents de programmation ou de planification existant (PDU, ScoT, PADD des PLU...), mais sont l'occasion de les ré-examiner, et d'en remettre, si nécessaire, les contenus en débat, dans la perspective de la réalisation de l'opération.

Le diagnostic n'est pas simplement un état des lieux, il doit être un **outil d'aide à la décision** et donc permettre de définir les enjeux de l'opération sur la base d'éléments aussi peu contestables que possible. Les études de diagnostic abordent les mêmes sujets que la première partie (consacrée à l'état initial) de l'étude d'impact prévue par le code de l'environnement pour certains types d'opérations. Cependant, à ce stade il convient de **se concentrer sur les problèmes majeurs**, de nature à mettre en cause l'opportunité du projet; pour les autres, il s'agira seulement d'identifier les points qui devront être approfondis dans les phases ultérieures d'études.

L'opportunité

L'évolution du territoire concerné sera abordée sous tous les aspects, on s'interrogera sur l'opportunité de l'ensemble des projets d'infrastructures, d'équipements ou d'urbanisme envisagés, leurs interactions et leur cohérence d'ensemble. Pour ce qui concerne les infrastructures routières, les études aborderont l'éventail des actions publiques possibles, à commencer par l'optimisation de l'exploitation des voies existantes. C'est notamment à ce stade que **l'approche multimodale** de la question des déplacements prend tout son sens.

La pertinence des différentes réponses possibles sera alors étudiée en terme d'efficacité par rapport aux enjeux identifiés, mais aussi plus globalement en termes de **développement durable** (Le projet risque-t-il d'induire une augmentation de l'usage de la voiture individuelle? Fait-il toute leur place aux **modes doux**?, Comment intègre-t-il Transports Collectifs?). On étudiera notamment les éventuels effets négatifs que pourraient avoir ces solutions dans les autres dimensions (notamment économiques et sociales) du territoire, ainsi que les actions publiques complémentaires à mettre en œuvre pour y pallier.

La faisabilité

Les études de faisabilité devront porter sur les réponses identifiées comme les plus pertinentes (et non sur « la » solution retenue). Elles permettront en effet une comparaison des différentes solutions sous un angle différents et complémentaire à celui de l'opportunité, et contribueront largement au choix des décideurs.

Les points suivants seront abordés:

- les **difficultés techniques**, intrinsèques aux objets à construire (ouvrages d'art...) ou vis-à-vis de l'environnement (protection des milieux traversés, réduction des nuisances);
- la **complexité institutionnelle et juridique** du projet (certaines solutions peuvent nécessiter des montages juridiques ou des procédures qui vont en pénaliser la mise en œuvre et en augmenter la fragilité en terme de risques contentieux...);
- **l'intérêt des partenaires** potentiels: cet intérêt et leur motivation pour le projet seront d'autant plus forts que leurs propres objectifs seront mieux pris en compte;
- les **coûts et les financements mobilisables**: le coût du projet d'infrastructure est à considérer dans le contexte global de l'opération, en tenant compte des coûts supportés par l'ensemble des acteurs (qui devront parfois financer des projets propres liés à l'opération), mais aussi des recettes potentielles liées au projet (telle solution qui permettra de dégager des surfaces urbanisables sera plus favorable que telle autre, moins chère, qui ne générera aucune possibilité de valorisation de terrains);
- **l'acceptabilité sociale** de chacune des solutions: on s'attachera notamment à déceler les risques d'opposition radicale pouvant déboucher sur une situation polémique qui pourrait venir perturber la mise en œuvre du projet;

On évaluera tout particulièrement les **aléas** qui pèsent sur chacun de ces aspects et qui pourraient venir remettre en cause ultérieurement les choix effectués.

Communication - Concertation

Au-delà des obligations réglementaires, la communication et la concertation ont une importance considérable à cette phase du projet.

Leurs enjeux et donc leurs modalités sont cependant différents suivant que l'on considère le diagnostic, l'opportunité ou la faisabilité.

Le **diagnostic** sera d'autant moins susceptible d'être remis en cause qu'il sera partagé par le plus grand nombre d'acteurs, et plus généralement par le public. Son élaboration demandera donc une **écoute aussi large et ouverte que possible**. On procédera assez généralement à des consultations et à des réunions publiques. Suivant les situations et notamment les caractéristiques des populations concernées,, des

enquêtes sociologiques pourront être réalisées pour appréhender au mieux les attentes des groupes sociaux qui ne s'expriment pas spontanément. Le diagnostic fera l'objet d'une **diffusion importante aux différentes étapes** de son élaboration, de façon à susciter l'expression des acteurs et du public avant adoption de ses conclusions.

La question de l'**opportunité** doit faire l'objet d'un **débat ouvert avec l'ensemble des acteurs**. L'échange des arguments est nécessaire à faire les choix les plus pertinents. Le dispositif de concertation devra permettre un **dialogue aussi constructible que possible**. On s'attachera tout particulièrement à traiter chaque demande ou avis recueillis en explicitant la suite qui leur est réservée et les raisons de cette réponse.

La question de la **faisabilité** renvoie à deux types de considérations:

- un **questionnement technique**, pour ce qui concerne la **conception des ouvrages** et la prise en compte des **impacts environnementaux**. Cet aspect fera appel aux personnes ressources dans ces domaines, et l'objet d'échanges avec les acteurs les plus compétents (services spécialisés, associations de protection de la nature...);
- une **négociation entre acteurs publics partenaires**, pour déterminer le **contenu général de la solution retenue** (qui pourra comprendre, outre le projet routier principal, des projets complémentaires d'aménagement, de transports ou d'équipements publics) , puis la part revenant à chacun, en **maîtrise d'ouvrage ou en financement**, et enfin, le cas échéant, les **mesures conservatoires** à mettre en œuvre pour assurer dans la durée la faisabilité de l'opération.

Elle n'impliquera directement qu'un nombre d'acteurs restreint. Le dispositif mis en œuvre fera donc principalement appel aux réunions de travail ou de négociation et aux échanges bilatéraux.

Au-delà des objectifs particuliers relatifs à tel ou tel aspect, le dispositif de communication et de concertation devra permettre au public d'avoir une information aussi complète que possible, et d'obtenir des réponses aux questions qu'il peut se poser.

Les procédures associées

Les procédures associées à cette phase concernent d'abord la **concertation** rendue obligatoire pour certaines opérations par le code de l'urbanisme (Art L 300-2 et R 300-1) et le **débat public** prévu pour les opérations les plus importantes par le code de l'environnement (Art L 121-1 et suivants, R 121-1 et suivant). Il faut noter que si l'organisation concrète de la concertation est largement laissée à l'appréciation du maître d'ouvrage et des municipalités, l'organisation du débat public est étroitement encadré par la Commission nationale du débat public. Il est donc important de déterminer au plus tôt si le projet est susceptible d'être soumis à cette procédure.

Les études et les prestations d'assistance devront faire l'objet de marchés de **prestations intellectuelles** soumis au **code des marchés publics**.

Enfin, dès l'issue de cette phase il peut s'avérer nécessaire de recourir à des mesures conservatoires pour assurer dans le temps la faisabilité de l'opération, et notamment à la possibilité de **sursoir à statuer sur les autorisation de construire** (Art L 111-10 du code de l'urbanisme) sur les secteurs concernés par le projet.

Les décisions du maître d'ouvrage

La décision qui sanctionne cette phase portera sur la **motivation** et les **grands objectifs** du projet, les **orientations générales**, les grandes **contraintes** à prendre en compte, l'ordre de grandeur de l'**enveloppe financière** dévolue au projet et la **répartition** de son financement entre les différents partenaires.

Le maître d'ouvrage à l'initiative de l'opération devra, avant de prendre sa décision, s'assurer que l'ensemble des décideurs concernés (autres maîtres d'ouvrages , gestionnaires de réseaux publics, autorités organisatrices des transports...) sont prêts à prendre leur part du projet. Il consultera également dès cette phase les autorités ayant compétences décisionnelles sur l'opération (Préfecture, Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine...) pour s'assurer que le projet ne suscite pas d'opposition de principe.

Plus techniquement, le maître d'ouvrage précisera l'**organisation** prévue, et les **moyens, notamment humains**, qui seront mobilisés, pour conduire et concevoir le projet.

Enfin, le cas échéant, afin de pouvoir préserver la faisabilité de l'opération, l'étude du projet fera l'objet d'une **prise en considération** et le territoire affecté par le projet sera délimité pour pouvoir y opposer le **sursis à statuer** aux demandes relatives à l'occupation du sol, prévu par l'article L 111-10 du code de l'urbanisme.

Le mémento du chef de projet

Tâches et productions

Pour les études de diagnostic, le chef de projet veille dans un premier temps à **recueillir l'ensemble des données disponibles**, en consultant les personnes et les services ressources. Il assure la **conduite des études et enquêtes** à réaliser (consultation des cabinets d'études, suivi des prestations...). Il s'assure de la qualité des prestations réalisées en consultant au besoin des experts des domaines concernés.

En ce qui concerne l'opportunité et la faisabilité, il organise la **concertation avec le public et les acteurs** concernés par le projet, et plus largement la **communication** relative au projet (journal, site internet...). Il vérifie (ou fait vérifier) la crédibilité des **évaluations des coûts et des aléas** retenus pour établir la faisabilité du projet. Il assiste le directeur de projet et le maître d'ouvrage pour les **négociations avec les partenaires du projet**, et veille à la confirmation des engagements pris (actes écrits, délibérations...).

Il est le **garant du respect de la réglementation** applicable au projet, et à ce titre prépare les actes requis (consultations, saisines, décisions, délibérations...) et effectue le suivi des procédures (respect des délais...).

Pour les projets de grande importance soumis à débat public, **il est l'interlocuteur des Commissions Nationale et Particulière du Débat Public**. Il prépare le dossier de saisine, puis met en œuvre le débat dans les formes préconisées.

Décisions à soumettre au maître d'ouvrage

Il est important qu'une (ou des) décision(s) formelles du maître d'ouvrage sanctionne(nt) le contenu de chacun des éléments de la phase:

- pour le diagnostic: la décision portera sur les **enjeux identifiés**, et pour chacun d'eux l'**objectif général** retenu;
- pour l'opportunité: la décision explicitera le **contenu général de la (ou les) solution(s) retenue(s)** et justifiera ce choix au regard des autres solutions envisageables, notamment en termes d'**efficacité de l'action publique** et de **développement durable**;
- pour la faisabilité: la décision portera notamment sur l'**enveloppe financière** prévue pour l'opération et les **aléas et incertitudes** qui pourraient l'affecter, sur les **moyens financiers et humains** qui seront mis en œuvre par les différents partenaires pour réaliser l'opération (les engagements de ces partenaires seront joints à la décision), et enfin sur les **mesures conservatoires** à mettre en œuvre pour éviter toute atteinte à cette faisabilité.
- enfin, le cas échéant seront établis dès ce stade les **principes de répartition** entre les partenaires des **maîtrises d'ouvrages** des différentes composantes de l'opération, et si nécessaire de leur **entretien** et de leur **exploitation** future.

Quelques références documentaires

Sur la concertation et le débat public

LA CONCERTATION EN AMENAGEMENT (Certu, juin 2000, Dossiers, 168 pages)

SITE DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC: www.debatpublic.fr

Sur la conception intégrée des opérations routières en milieu urbain

QUEL PARTENARIAT POUR UNE CONCEPTION INTEGREE DE LA ROUTE ET DE LA VILLE (Certu, mai 2005, Rapport d'étude 96 pages)

EXEMPLE: LE REAMENAGEMENT DE LA RUE NOTRE DAME A MONTREAL – QUEBEC (Certu, avril 2005, Rapport d'études, 72 pages)

© 2008 Certu

La reproduction totale du document est libre de droits.

Sa reproduction partielle est soumise à l'accord préalable du Certu.