

Démarche préparatoire à un cadre de cohérence des projets d'aménagement et de transports dans l'aire métropolitaine de Lille

Proposition méthodologique pour la poursuite de la démarche : analyse des projets et l'élaboration des scénarios

La « Synthèse Etat » réalisée à l'issue de la première étape de la démarche en septembre 2010, reprend les éléments de méthode et de calendrier de la démarche en regard de la note du 10 décembre 2009, en faisant le point des évolutions qui se sont fait jour au fil des réunions.

Si les grands principes de la méthode arrêtée en octobre 2009 avec les partenaires associés à la démarche ont été suivis, la réalisation de l'état des lieux a permis de faire émerger un certain nombre de constats qu'il est important de prendre en compte pour la poursuite de la démarche, y compris dans la méthodologie d'analyse qui sera utilisée et qui fait l'objet de la présente note de proposition.

1 - Premiers constats à l'issue de cette étape de production de l'état des lieux (février 2010 – juillet 2010) :

Sur le fond,

A l'issue de cette première phase de travail, ayant consisté à la réalisation de « l'état des lieux » du territoire de l'AML sur la base de trois trames, plusieurs constats semblent partagés :

- *Un état des lieux* ne sera, par essence, *jamais exhaustif* et une formulation trop précise est en conséquence à proscrire. Certains points peuvent cependant nécessiter d'être précisés au regard des réflexions menées sur les projets. Des compléments doivent, d'ores et déjà, être apportés sur les volets « développement agricole » et espaces d'aménités. L'INSEE a, par ailleurs, proposé des compléments sur le volet « démographie » qu'il convient d'intégrer.
- L'état des lieux peut réaffirmer des points qui étaient auparavant connus, mais qui prennent aujourd'hui un relief particulier.
- L'état des lieux présenté n'est pas complètement neutre. Même s'il a été construit sur des éléments de connaissance les plus factuels possibles, le choix même des sujets retenus conditionnent le regard porté.

Dans l'élaboration de cet état des lieux, le parti a été pris de rechercher une description du territoire à un instant t. Certaines évolutions ont été présentées, mais l'établissement d'un « état des lieux » a été privilégié à l'élaboration d'un « diagnostic » qui supposait un travail d'interprétation des tendances passées. La *dimension temporelle* a cependant été pointée comme nécessaire pour relativiser le contenu de l'état des lieux qui reste dans une dynamique.

De même, la prise en compte des aspects « *développement social* » et « *développement économique* » est apparue nécessaire à l'analyse de scénarii. Pour aller plus loin, la mobilisation d'éléments de connaissance complémentaires serait nécessaire, pour lesquels l'implication des partenaires est primordiale.

Dans ce cadre, la question de *l'horizon temporel* à retenir pour l'établissement des scénarii d'analyse, a été posée.

Bien qu'étant à une étape d'état des lieux et de recensement « par trame », un certain nombre de **questions transversales** ont émergé des débats qui ont eu lieu dans les groupes de travail et « l'atelier pivot ». L'apport de l'agence Studio 10 a été pour cela décisif.

- Les aspects « **Transport** » restent à **approfondir** en exploitant l'important matériau disponible.
- Pour poursuivre cette analyse transversale, qui donne tout son sens à la démarche et pour laquelle l'attente est importante, un **travail de spatialisation et de cartographie** est encore à réaliser, qui a été bien préparé par les groupes de travail.

L'analyse spatiale doit permettre d'aborder le recoupement des trames et de « territorialiser » les points de tensions, et certains aspects d'incohérence.

• **La cohérence recherchée** a fait l'objet de nombreux débats. Elle doit être précisée et formalisée. A ce titre, l'Agence Studio 10 pointe la diversité des interprétations que l'on peut faire de cette notion de cohérence des projets entre aménagement et transports, au cœur de la démarche proposée :

- Cohérence technique et physique (connexion entre deux infrastructures par exemple)
- Cohérence des conséquences attendues de différentes actions (cohérence des stratégies développées)
- Cohérence entre diagnostic et actions prévues
- Cohérence entre la stratégie affichée et les actions mises en œuvre
- Cohérence des visions des différents acteurs, des intérêts, des programmes
- Cohérence des actions prévues et des moyens disponibles (faisabilité)
- Cohérence des temporalités de mise en œuvre entre projets et des temps de vie des projets

Une parfaite cohérence des projets, sur tous ces aspects, apparaît utopique. Pour autant, il semble qu'ignorer la recherche de cohérence telle que formulée dans l'ensemble de son champ polysémique, pourrait mettre en péril l'efficacité des projets, et par là-même les objectifs de développement du territoire.

Sur la forme,

Le principe a été retenu de s'appuyer sur les nombreux éléments de connaissance existants pour établir l'état des lieux. L'exercice réalisé par les groupes de travail et l'atelier pivot a porté sur le choix des éléments les plus pertinents dans la masse très importante des documents collectés. Certaines analyses complémentaires ont par ailleurs été jugées nécessaires et ont été identifiées dans la production des groupes de travail.

Dans ce cadre, certains partenaires ont demandé à ce que soit intégrée telle ou telle analyse déjà réalisée. Dans certains cas, ceci n'a malheureusement pas été possible (étude non communiquée ou introuvable, rapport d'étude volumineux dans le quel la donnée pertinente n'a pas été retrouvée, étude en cours d'élaboration, ...).

Des contributions écrites ont également été apportées, émanant principalement des partenaires impliqués dans le pilotage, ainsi que de la CRCI.

Ces contributions apparaissent de nature très différente (liste des études, questionnements prospectifs, remarques sur les productions, affirmation sur les projets à développer). La prise en compte de ces contributions a par conséquent été ajustée au regard de leur nature.

Enfin, le niveau de participation dans les débats lors des séances de travail a varié, même si les débats ont toujours été de qualité. De manière générale, les partenaires ont demandé une évolution vers des **séances plus interactives**, limitant les temps de présentation qui sont maintenant appropriés, pour favoriser les échanges et la **co-construction d'une vision partagée**.

Concernant le recensement des projets, celui-ci s'est avéré complexe, et ce, sur les trois thématiques des groupes de travail, du fait des sources d'information très variées. (CPER PO, documents de planification stratégique, demandes de financement, contacts et même la presse).

Une classification des projets a été tentée, dans la mesure du possible, en fonction de leur état d'avancement. Toutefois, il apparaît que, pour la poursuite de la démarche, ces listes devront impérativement être examinées et complétées par les porteurs de projets en regard de leur utilité à l'analyse des scénarios.

En effet, il a été confirmé que le recensement des projets sur la base de leur seul intitulé n'a que peu de pertinence. Il est nécessaire qu'ils soient assortis d'une description sommaire de chaque projet et d'une localisation, voire « territorialisation », et que soient précisés les enjeux auxquels ils répondent et la stratégie dans laquelle ils s'inscrivent. Le stade d'avancement des projets est également une donnée importante.

Dans ce cadre, chaque groupe a proposé de renseigner une base de données. Ces précisions seront essentielles pour la construction de l'analyse de cohérence.

L'ensemble de ces constats doit être pris en compte pour la poursuite de la démarche.

On peut ainsi retenir quelques grandes pistes pour améliorer le dispositif :

- **Réaffirmer les objectifs de cohérence poursuivis dans la démarche, les caractériser plus précisément et les communiquer plus largement**
- **Enrichir le recensement des projets et proposer un format de description standardisé pertinent au regard de leur objet**
- Mettre en place un travail plus intégré des équipes techniques de chaque institution pour favoriser le partage des productions, leur complétude et leur pertinence, renforcer la qualité du débat et favoriser l'émergence de propositions qui puissent être validées au plan politique (cela suppose cependant une disponibilité importante des équipes techniques, des délais complémentaires et un accord sur les modalités de validation politique)
- **Recadrer le processus d'analyse des projets au regard des cohérences recherchées et des niveaux de compétences et de responsabilité de chacun.**

2 - Propositions pour la poursuite de la démarche :

Préambule,

Comme évoqué précédemment, **l'état des lieux** est réalisé à un moment donné et **ne peut être exhaustif**. Il est cependant nécessaire qu'il soit présenté et validé (COPIL d'octobre 2010) pour servir de base à la poursuite de la démarche.

Pour autant, **il pourrait s'avérer nécessaire de le compléter** au cours de cette démarche préparatoire au cadre de cohérence sur certains aspects (agriculture, espaces d'aménités, ...).

La proposition de méthodologie doit en laisser la possibilité en tant que de besoin et **dans un cadre de validation partenarial**.

Il en est de même pour le **recensement des projets**, élément indispensable pour poursuivre et enrichir la démarche et qui conditionne notamment tout le travail d'analyse des cohérences et incohérences.

Dans ce cadre, les partenaires ont été invités à compléter les bases de données mises en ligne (listes de projets), ces compléments devant porter sur la caractérisation des projets comme :

- Le stade d'avancement du projet (en cours de réalisation, validés politiquement, en questionnement ou à l'étude)
- La description sommaire, les critères pouvant être différents pour chaque thématique
- La localisation et configuration précise
- Les enjeux auxquels le projet répond et la stratégie dans laquelle il s'inscrit, notamment au regard des critères d'évaluation retenus au démarrage de la démarche et des « visions » du territoire auxquelles ils correspondent.

Il est proposé que des échanges sur ces questions puissent avoir lieu dans les premières réunions de travail de la deuxième étape de la démarche.

En effet, l'analyse des projets renvoie à de nombreux questionnements qui se sont fait jour quant à la nature « structurante » de ceux-ci au regard de leur impact sur les problématiques repérées sur l'AML.

Proposition de méthodologie,

Initialement, l'analyse des projets et l'élaboration de scénarios étaient envisagées comme deux étapes successives. Il est apparu, lors des séances de travail, que **ces deux aspects** (analyses des projets en regard des problématiques rencontrées et construction de scénarios au niveau de l'AML) **devaient être analysés de façon cohérente et concomitante** pour permettre de mettre en valeur certaines dynamiques identifiées par l'état des lieux et construire des **scénarios basés sur ces dynamiques, scénarios** à l'intérieur desquels le même projet peut avoir un caractère plus ou moins « structurant » (impact important, effet d'accompagnement, ...).

Pour ce faire, les séances de l'Atelier Pivot devront être privilégiées par rapport aux séances des groupes de travail thématiques afin **d'interroger la cohérence d'ensemble**.

Comme évoqué dans la première partie, **l'analyse de cohérence** des projets (mobilité, TVB, aménagement) doit théoriquement porter sur **tous les aspects** cités plus haut :

- Cohérence technique et physique (connexion entre deux infrastructures par exemple)
- Cohérence des conséquences attendues de différentes actions (cohérence des stratégies développées)
- Cohérence entre la problématique analysée et les actions prévues
- Cohérence entre la stratégie affichée et les actions mises en œuvre
- Cohérence des visions des différents acteurs, des enjeux, des programmes
- Cohérence des actions prévues et des moyens disponibles (faisabilité)
- Cohérence des temporalités de mise en œuvre entre projets

La cohérence technique et physique entre trames pourra être analysée sur la base de l'analyse spatiale et des analyses préparées par thème.

La cohérence entre diagnostic et actions prévues, ainsi que **la cohérence des temporalités** de mise en œuvre entre projets ne peuvent être analysées qu'au travers de **l'élaboration de « scénarios »**, traduisant différentes « visions » **possibles**.

Ces scénarios ne doivent avoir comme vertu, dans le cadre de cette deuxième étape de la démarche préparatoire, **que de permettre ces analyses de cohérence et d'apporter aux décideurs les éléments d'analyse et d'appréciation pour construire l'avenir**, sans pour autant être amenés à faire un choix contraint entre ces différents scénarios, **au travers de l'élaboration ultérieure d'un cadre de cohérence partagé**.

La cohérence entre la stratégie affichée et les actions mises en œuvre, ainsi que la cohérence entre actions prévues et moyens disponibles (faisabilité) renvoient aux moyens que les acteurs sauront se donner pour mettre en œuvre ce cadre de cohérence dans une étape ultérieure.

La directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD), et les projets d'intérêt général (PIG) qui peuvent en découler, **pourront constituer des outils** pour renforcer la cohérence entre la stratégie arrêtée et la mise en œuvre effective des projets.

Les scénarios :

Dans le cadre général tracé ci-dessus, Il est proposé de retenir 2 horizons temporels pour l'élaboration des scénarios, qui seront à proposer par l'Atelier Pivot :

- Le premier à 2020 : il correspond à peu près à la mise en œuvre de nombreux SCOT. L'année 2020 sera également l'échéance de mise en œuvre de la prochaine contractualisation (CPER PO 2013- 2020).
- Le second à 2050 : il correspond à un pas de 30 ans, à peu près une génération suivante. Par ailleurs, un certain nombre d'exercices prospectifs ont été mené à cet horizon temporel qui peuvent être exploités.

Il est proposé également que le premier scénario de référence (scénario 0) soit construit sur la poursuite des tendances actuelles et la mise en œuvre des projets arrêtés qu'il conviendra de valider.

Les autres scénarios pourront être construits sur différentes grandes options de structuration du territoire (renforcement des différents pôles et structuration en réseau, centralisation autour de Lille, structuration le long de l'arc sud et de Lille, intégration renforcée avec la structure urbaine belge, articulation forte avec l'organisation du Hainaut, etc...). Le choix de ces grandes options devra faire l'objet d'un débat et d'une validation en COPIL.

La cohérence des projets sera alors évaluée au regard de leur degré de contribution à ces différents scénarios.

Dans ce cadre, les discussions en séances de travail ont mis en avant la **nécessité** de structurer la démarche d'analyse en **ordonnant les trames** entre elles.

De façon globale, il a été affirmé la nécessité de **traiter tout d'abord la trame verte et bleue, les espaces agricoles, la ressource en eau et les risques naturels** (structure première du territoire et trame enregistrant l'ensemble des impacts de développement des deux autres trames), **puis la trame urbaine et enfin la trame transport**, qui représente le levier le plus fort pour la structuration du territoire, mais qui relève plus de **la réponse aux besoins** engendrés par les choix d'aménagement, ainsi que du temps le plus long pour sa mise en œuvre opérationnelle.

De façon plus fine, il pourrait être proposé les éléments de méthode suivants :

✓ **Caractérisation des projets trame verte et bleue, espaces agricoles, ressource en eau et risques naturels**

Le premier niveau d'analyse porte sur les données liées aux **risques naturels** et à la **préservation de la ressource en eau**. Ces données sont autant d'éléments dont l'ensemble des groupes thématiques doivent tenir compte. Cette analyse a été faite en grande partie dans l'état des lieux.

Le deuxième niveau d'analyse porte sur les **continuités écologiques** souhaitables, les **milieux naturels** à préserver. Au regard des différentes échelles d'analyse possible, fonction également des besoins connus en matière d'habitat des différentes espèces présentes sur le territoire, il sera cependant nécessaire de préciser ce qui constitue le « **socle de base** » des besoins de conservation ou de restauration.

A ces analyses, doit faire suite celle des projets de gestion de l'eau et de trame verte et les opportunités qu'ils représentent de concrétiser ces continuités ou d'élever le « niveau de la matrice écologique » et/ou leur contribution à la création de lieux d'aménités.

Dans cette analyse, il convient de distinguer clairement :

- Les projets qui contribuent à la constitution de continuités écologiques, ou qui contribuent à la qualité écologique de la matrice du territoire
- Les projets qui contribuent à la constitution de la trame verte et bleue mais qui représentent surtout des supports d'aménités.
- Les projets concernant les espaces agricoles.

Dans un premier temps, le groupe de travail TVB préparera l'analyse transversale selon la proposition initiale de la démarche qui reste pertinente :

- Présenter les conditions de préservation des ressources en eaux présentes dans l'aire et la répartition de son usage, et les risques naturels liés à l'eau
- Qualifier et spatialiser les coupures ou atteintes repérées ou en cours de réalisation
- Quantifier et spatialiser la consommation d'espace induite.

✓ **Caractérisation des projets trame urbaine, espaces économiques et mobilités induites**

Les projets à analyser apparaissent de deux natures : projets urbains (quartiers, éco-quartiers, ZAC, ZAE, équipements..) et planification (SCOT, SDAU) .

La planification :

L'AML est dans sa quasi totalité couverte par des documents de planification. Les SCOT de Lille et de Valenciennes sont cependant en cours d'élaboration.

Ainsi, les grands axes de développement sont définis par territoire à 10 ans. Dans le cadre de cette démarche, peut être questionné ce que compose l'ensemble consolidé de ces options de développement au regard des dynamiques constatées dans l'état des lieux.

Une première analyse a été faite en groupe de travail des convergences et divergences entre SCOT. Ces premiers éléments ont suscité un débat très vif.

Pour autant, il est proposé de poursuivre cette analyse qui ne doit pas procéder d'un jugement de chaque SCOT (chaque SCOT arrêté a déjà fait l'objet d'un avis par les différents partenaires et on ne saurait les remettre en cause). Il s'agit bien ici de pointer les limites en termes de cohérence, que constitue cet ensemble, pour pouvoir, in fine, retenir les grandes lignes de développement à inscrire dans un cadre de cohérence qui devra être élaboré par la suite.

Les projets urbains :

La démarche n'a pas, comme rappelé plus haut, pour objectif d'examiner les projets séparément pour déterminer leur qualité. C'est bien leur impact conjugué sur les dynamiques à l'œuvre sur l'AML qui est en question. Le premier degré de cohérence est celui entre le projet urbain et le document de planification arrêté. Ensuite, le projet doit être examiné au regard de l'état des lieux sur les deux autres trames, avec des questions du type : Quelle incidence en terme de consommation foncière, en termes de surface mais également en regard de leur « qualité » : terre agricole, espace naturel, ... ? Est-ce un projet en renouvellement urbain, en extension ? Quelles sont les mobilités induites et quelle est l'offre de transport à proximité ?

Sont proposés les critères principaux suivants, à discuter, pour l'analyse des projets :

- Nature du projet
- Consommation d'espaces : Surface foncière et « qualité »
- Modèle urbain : Renouvellement / Extension / Périurbain
- Mobilités induites : rayonnement/ nb de logements / nb d'emplois
- Niveau d'accessibilité et type modal d'accessibilité
- Impacts environnement et traitements qualitatifs

Dans un premier temps, le groupe de travail trame urbaine préparera l'analyse transversale selon des termes que l'on pourrait re-formuler ainsi :

- Qualifier et spatialiser les mobilités induites et niveaux d'accessibilité correspondant, qualifier et spatialiser les besoins en desserte selon les modes de transport
- Evaluer et spatialiser la consommation d'espace induite, l'impact ou la contribution à la matrice environnementale du territoire

✓ *Caractérisation des projets trame transport :*

Il est apparu difficile de préjuger de l'impact de chaque projet sur la structuration du territoire. Un projet de taille toute relative peut effectivement avoir un impact sur le niveau de service d'une infrastructure importante. La remarque portant sur l'imbrication des étapes « analyses des projets » et scénarios est particulièrement vraie pour la trame transport.

Ce sont bien les scénarios (modélisations transport) qui permettront d'examiner la cohérence de l'offre de transport ainsi constituée. La temporalité de la mise en service sera de ce fait un des critères importants : l'ordre de réalisation des projets modifie en effet l'offre de transport et la réalisation d'infrastructures lourdes nécessite des temps d'aménagement qui ne correspondent pas aux temps d'aménagement urbain, par exemple.

L'analyse des projets au regard de la dynamique de l'état des lieux doit être réalisée. Elle sera utilement complétée par une **analyse des PDU et du volet transport des SCoT**.

Les projets transports s'inscrivent dans les stratégies portées par les différents acteurs, à des échelles qui leur sont propres, correspondant à une problématique transport généralement modale.

A l'inverse, le recensement des projets est fait à l'échelle de l'AML et par catégorie de transports (voyageurs, marchandises). C'est bien la constitution d'une offre de transport pertinente par catégorie qui est en question et cela justifie l'examen transversal aux différents domaines de compétence.

Mais l'élaboration des scénarios nécessitera que soient modélisées les projections de trafics par mode en tenant compte des différents projets, pour reconstituer ensuite l'offre globale par catégorie.

Dans un premier temps, le groupe de travail TT préparera l'analyse transversale selon la proposition initiale de la démarche qui reste pertinente :

- Qualifier et spatialiser les points d'entrée dans le réseau de transport global, le niveau de «perméabilité», les points de massification des flux (voyageurs et marchandises)
- Spatialiser le réseau et son inscription sur le territoire, et évaluer les émissions polluantes et GES induits.»
- Incidences sur les coupures de la trame verte et bleue sur la consommation ou l'organisation de l'espace et sur le « fonctionnement du territoire

* * *

La réalisation de ce travail de deuxième étape de la première phase de la démarche préparatoire à un cadre de cohérence Aménagement – Transports sur l'AML nécessite qu'un nouveau planning de travail soit proposé, cohérent avec la complexité des sujets abordés, le caractère innovant de la démarche, et intégrant les étapes de validation nécessaires à chaque étape.

Le planning joint en annexe est proposé dans ce cadre, jusqu'à l'étape de validation des scénarios qui sera une étape importante de la démarche.

* *

*