

Démarche préparatoire pour un cadre de cohérence de l'aménagement et des transports pour l'aire métropolitaine lilloise

Le 10 décembre 2009

Contexte

Les projets de planification urbaine territoriale avancent tels que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT).

Ainsi, les SCOT de la région d'Arras, de Cambrai, Valenciennes, Sambre Avesnois et Lille sont en cours. Les territoires de Lens Liévin Hénin Carvin, l'Artois, Douai, Flandre Intérieure disposent d'un SCOT arrêté. Les projets de PLH et les PDU sont également développés.

La couverture du territoire de l'AML par ces schémas de planification est une étape clef pour la construction de son développement.

Cependant, dans un contexte où les interactions entre territoires sont croissantes (évolutions démographiques, migrations alternantes et mobilités, marché de l'emploi et développement économique, marchés de l'habitat...) les destinées de ces territoires sont en grande partie liées.

Il faut rappeler, à ce titre, que ce territoire a été considéré comme un ensemble cohérent depuis les travaux de l'OREAM en 1971 et a connu de nombreuses appellations telles que «l'aire urbaine centrale». De nombreuses études territoriales locales y ont fait depuis référence.

Le poids de population important de l'AML (3 millions d'habitants), corrélé à sa morphologie urbaine spécifique en font un territoire particulier dans le paysage français et présente des atouts dans le contexte de compétitivité européenne.

Fort de ce constat, l'Aire Métropolitaine de Lille a émergé en tant que territoire en 2005 lors du dépôt de candidature par 23 collectivités signataires, à l'appel à coopération lancé par la DATAR.

Le 3 décembre 2007 est créée l'association Aire Métropolitaine de Lille. Elle constitue le seul dispositif de coopération rassemblant la métropole lilloise transfrontalière et l'Arc sud (ancien Bassin minier, Arras, Maubeuge). Ses réflexions portent sur des thématiques variées et transversales (l'eau, l'urbanisme durable, le design, la recherche, la culture, les transports, la planification, le développement économique etc.). Elle a vocation à produire des études et analyses sur lesquelles pourrait être construit un projet métropolitain.

En janvier 2008 a été créé le GECT (groupement européen de coopération transfrontalière) ou Eurométropole. Le territoire de référence de l'Eurométropole est, en France, le périmètre de Lille Métropole Communauté Urbaine (87 villes), et en Belgique 4 arrondissements flamands et 3 arrondissements wallons. Il ne comprend donc pas l'ensemble des collectivités de l'ex-bassin minier. L'Etat, le Conseil Général du Nord, le Conseil Régional sont membres du GECT.

Suite à l'assemblée générale du 6 juillet 2009 des groupes de travail ont été mis en place pour développer des analyses sur de nombreux thèmes tels que « les stratégies territoriales et le développement durable », ou encore « les transports et infrastructures transfrontalières ».

Il est également utile de citer, parmi les démarches territoriales engagées, l'initiative du conseil Régional qui met actuellement en place 2 directives régionales d'Aménagement (DRA), outils de mise en œuvre du SRADT : la première sur le renouvellement urbain et la périurbanisation afin de maîtriser l'étalement urbain, la deuxième sur la trame verte et bleue.

Dans le même temps se poursuivent les projets de développement de l'offre de transport : la mise en œuvre du SRT – volet infrastructure de transport du SRADT- et le développement de l'offre de transport TER, l'élaboration et l'application des Schémas Départementaux de Transports.

La mise en œuvre du SMIRT qui doit également répondre au nécessaire développement coordonné de l'offre de transports en commun voyageurs.

Parallèlement, l'Etat œuvre au maintien du niveau de service du réseau primaire routier tout en développant des politiques favorisant le développement des autres modes de transport – ferroviaire, fluvial. Il porte le projet de canal seine Europe et doit définir son schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) dans les mois à venir. Interpellé fréquemment sur les créations d'infrastructures routières supplémentaires, sollicité pour la création d'échangeurs nouveaux, il doit veiller cependant à la cohérence globale des partis d'aménagement.

Ambitions

Les prolongements législatifs du Grenelle de l'environnement donnent une impulsion nouvelle à la politique d'efficacité énergétique et à la réduction des émissions néfastes pour le climat et l'atmosphère et place le développement durable au cœur des stratégies à élaborer.

Pour la décennie à venir, les exigences de résultats sont importantes (réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre, baisse de 20% de la consommation d'énergie, 23 % de part des énergies renouvelables dans la consommation finale).

De nouveaux outils de planification sont aussi proposés tels que le schéma régional climat air énergie, dont le volet éolien, arrêté dans la loi Grenelle 1, est d'ores et déjà engagé, ou encore le schéma de cohérences écologiques. L'atteinte de ces objectifs implique une mobilisation de tous les acteurs du territoire pour stratégie et une mise en œuvre commune, en articulant notamment au mieux les démarches nombreuses engagées. Les politiques du transport, de l'aménagement et de l'habitat représentent les leviers incontournables de cette mise en œuvre. La mise en cohérence et la recherche de synergie entre les institutions compétentes est un préalable pour qu'une stratégie opérante soit développée.

L'ambition première est de mettre en place un cadre de construction partenariale pour permettre d'articuler, à l'échelle métropolitaine, au mieux les politiques d'aménagement et politiques de déplacements.

Les démarches territoriales engagées, les documents d'orientations élaborés par les différents partenaires, la mise en place de la coopération métropolitaine rendent possible, mais aussi nécessaire, l'élaboration d'un cadre de cohérence commun. Celui-ci doit être construit sur l'ensemble des réflexions d'ores et déjà engagées et en proposer une lecture globale et synthétique. Les grandes options nécessaires au développement durable et au rayonnement de ce territoire, dans un contexte de compétitivité entre métropoles, doivent ainsi être déterminées ensemble.

Objectifs

Un cadre de cohérence

La démarche engagée le 8 octobre 2009, doit préparer le cadre de cohérence de l'aménagement et des transports pour l'aire métropolitaine lilloise.

Pour ce faire, doivent être renforcées les cohérences entre projets de transports portés par les différentes autorités compétentes, les cohérences entre les projets d'aménagement portés par les différentes collectivités constituant l'aire métropolitaine lilloise.

Il ne s'agit pas de remettre en cause les projets arrêtés par chaque partenaire, mais bien de les envisager dans une analyse globale consolidée afin de déterminer collectivement les synergies. L'enjeu est de définir les cohérences entre offres de déplacement et projets d'aménagement.

La constitution d'un cadre global de cohérence implique :

- un travail construit sur la base d'une lecture commune des projets et stratégies portées par chacun des partenaires
- une approche transversale, afin de définir les interactions entre les différents projets et schémas sectoriels
- une approche spatialisée, afin mettre en perspective la contribution des différents projets et schémas à l'aménagement global du territoire de l'aire métropolitaine de Lille.

Perspectives

Outre la mise en œuvre coordonnée des projets engagés sur le territoire de l'aire métropolitaine lilloise, plusieurs perspectives d'applications concrètes du cadre de cohérence de l'aménagement et des transports peuvent être envisagées :

- **L'élaboration d'une directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTA DD) afin de contribuer, via ses orientations, à une gestion raisonnée du territoire.** La DTA DD n'est pas directement opposable, mais elle permettrait de qualifier des Projets Intérêt Général (PIG). Ces projets devraient présenter obligatoirement un caractère d'utilité publique, être nécessaires à la mise en œuvre de la DTA DD et pourraient porter sur la réalisation d'une opération d'aménagement (au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme) la réalisation d'une opération d'équipement, le fonctionnement d'un service public, l'accueil et le logement des personnes défavorisées ou de ressources modestes, la protection du patrimoine naturel ou culturel, la prévention des risques, la mise en valeur des ressources naturelles, l'aménagement agricole et rural.
- **La reprise des éléments de consensus dans le cadre de l'élaboration du schéma national des infrastructures de transport par l'État.** Il serait souhaitable que celui-ci soit construit en tenant compte des enjeux, des stratégies et des projets pour répondre aux questions de mobilité inhérentes à l'AML.
- **La mise en œuvre opérationnelle des objectifs et orientations qui devront être retenues dans le cadre des schémas de planification.** Le schéma régional climat air énergie devra comporter des objectifs et des orientations quant au développement des transports et de l'aménagement que pourrait « opérationnaliser » une DTA DD. Par ailleurs, le schéma régional des cohérences écologiques devrait être élaboré en 2012, et la construction du cadre de cohérence aménagement transports de l'AML en intégrant les problématiques de trames vertes et bleues, devrait garantir que les continuités écologiques à préserver ou à construire soient retenues en amont du projet d'aménagement.
- **La mobilisation coordonnée des moyens pour la mise en œuvre des projets arrêtés.** En effet, l'élaboration du cadre de cohérence devrait permettre la définition partagée d'une stratégie d'aménagement et de développement de l'offre de transport et la mise en synergie des projets portés par les acteurs du territoire. Cette étape est un préalable à tout engagement coordonné des moyens par chacun. Si celui-ci devait être concrétisé dans le cadre de la contractualisation 2013-2020, le temps nécessaire pour la définition préalable d'une stratégie commune implique de fait que ce travail soit engagé fin 2009.

Phases d'élaboration

Compte tenu des perspectives évoquées ci-dessus, les phases d'élaboration ont été définies au regard des nécessités suivantes :

- Tenue de l'ensemble de la démarche dans un calendrier contraint (prise en compte des échéances électorales – prise en compte des autres démarches engagées par les partenaires - temps de préparation nécessaires à une future contractualisation)
- Nécessité de développer une démarche à même de permettre in fine une retranscription spatialisée et territorialisée en projets d'intérêt général
- Intégration complète des stratégies et projets portés par chaque autorité compétente

Les phases d'élaboration proposées sont les suivantes :

1/ Préparation du cadre de cohérence – novembre 2009 – février 2011

Cette première phase doit permettre de collecter l'ensemble des éléments de connaissance, recenser l'ensemble des projets portés par chaque partenaire et de repérer les interactions entre ces différents projets.

Dans cette première phase de mise en commun, il est fondamental que l'on aboutisse à un diagnostic partagé sur le territoire de l'AML, que chaque participant puisse exposer au mieux sa stratégie de développement et ses projets puisque l'ensemble de la démarche doit se construire sur cette « matière » partagée.

La production finale associée à cette phase est la présentation de l'ensemble des stratégies et projets. C'est donc un état des lieux factuel des démarches engagées et des projets arrêtés, assortie d'une analyse transversale et spatialisée des points de divergence et de convergence, en particulier entre projets d'aménagement en particulier entre projets d'aménagement et projets d'infrastructures de transport.

2/ Elaboration du cadre de cohérence

Sur la base du travail préparatoire, cette deuxième phase doit permettre de définir la stratégie commune adoptée pour dépasser les points de divergence entre projets et pour renforcer la synergie entre les stratégies de développement adoptées. La production finale associée à cette phase est le cadre de cohérence de l'aménagement et des transports pour l'aire métropolitaine lilloise. Celui-ci devra être formalisé sous une représentation spatiale, argumenté au regard des stratégies des acteurs de la démarche et complété par une analyse des implications pour une mise en œuvre éventuelle dans le cadre des démarches, schémas et projets portés par les partenaires.

3/ Mise au point de la DTADD

L'élaboration de la DTA DD ne pourra se construire que sur la des deux premières phases.

Cette troisième phase sera construite de manière à :

- entériner le cadre de cohérence de l'aménagement et des transports pour l'aire métropolitaine lilloise comme cadre de stratégie d'aménagement partagé.
- définir les PIG nécessaires pour sa mise en œuvre.

Critères d'évaluation

Les critères retenus in fine, pour évaluer la pertinence des production inhérentes à chaque phase, sont issus du Grenelle de l'environnement. Ils sont sélectionnés au regard des objectifs suivants :

- la réduction des émissions de gaz à effet de serre (20% d'ici 2020) et la réduction de la dépendance aux hydrocarbures
- le maintien, le développement de la biodiversité, la continuité des corridors écologiques et le maintien d'un environnement respectueux de la santé
- la réduction de la consommation d'espace,
- la diminution des besoins de déplacement (réduction de la longueur moyenne des déplacements par habitant)

L'ensemble de ces critères se rapporte à l'organisation « physique et matérielle » du territoire, concrétisée dans le cadre de cohérence de l'aménagement et des transports.

Au regard des exigences inhérentes au développement d'un projet de développement durable les critères suivants sont également retenus :

- la contribution au développement économique équilibré des territoires
- la contribution au développement social équilibré des territoires
- la promotion des modes de développement écologiques favorables à la compétitivité et à l'emploi

Pilotage de la démarche préparatoire

Comité de pilotage (Etat, Président CR, Présidents CG 59 et 62, Présidente AML, présidé par M. le préfet de région)

- instance de décision et de validation
- pilotage et définition des orientations
- organisation et financement
- suivi de l'avancement
- validation des productions par phase

Comité élargi (État, CR, CG, GECT, LMCU, EPCI de l'AML, SCOT, CRCI, CCI Lille Valenciennes, Arras, Béthune et Lens, Chambres des métiers, Chambres d'agriculture, ADEME)

Coordination technique :

DREAL Nord Pas de Calais

Groupe technique (SGAR, DREAL, CR, CG 59 et 62, LMCU, AML, RFF, ADUL, MBM, VNF)

- instance de proposition et de mise en œuvre
- organisation et conduite technique de la démarche
- coordination et suivi des travaux
- partage des connaissances, présentation des stratégies et projets associés
- présentation des travaux, aide à la décision
- organisation de séminaires de synthèse
- contributions à la rédaction des productions intermédiaires et finales

Assistance à Maîtrise d'ouvrage phase 1 de préparation (bureau d'études Studio 9 Bernardo Secchi - Paola Vigano / ORGECO / CITEC) :

- Animation des ateliers pivot pour la préparation du cadre de cohérence de l'aménagement et des transports pour l'aire métropolitaine lilloise
- Collecte de la connaissance, éléments de stratégie et projets
- Rédaction productions intermédiaires et finales – formalisation des éléments graphiques spatialisés.

Assistance du CETE

- Intervention à titre d'expert dans les 3 groupes de travail et dans l'atelier pivot.
- Production des analyses complémentaires ponctuelles à la demande.

Méthodologie proposée pour la phase 1 : préparation du cadre de cohérence

Rappel : objectifs de production finale

La production finale associée à cette phase est la présentation de l'ensemble des stratégies et projets. C'est donc un état des lieux factuel des démarches engagées et des projets arrêtés, assortie d'une analyse transversale et spatialisée des points de divergence et de convergence.

Une attention particulière doit être portée sur la cohérence entre projets d'aménagement et projets transport.

Principes retenus :

1 - Cette première phase n'a pas pour objectif la conduite d'analyses supplémentaires. Elle est construite sur la connaissance, la stratégie développée et les projets de chaque partenaire.

Ne pourront être pris en compte que les éléments que chaque partenaire aura apporté en contribution.

2- Les stratégies, et projets devront faire l'objet d'un exposé proposant des éléments de spatialisation.

3 – Doivent être examinées les interactions entre stratégies et projets à l'intérieur de chaque thématique (transports espaces urbains et économiques, trame verte et bleue et espaces agricoles) ainsi qu'en croisant les trois thématiques.

4 – la production de cette première phase sera examinée en continu et in fine au regard des critères d'évaluation retenus.

Prise en compte des dynamiques sociales et économiques

Le cadre de cohérence de l'aménagement et des transports doit traiter de l'organisation « physique et matérielle » du territoire déclinant les projets, les types d'occupation, d'espace..., les continuités écologiques, à préserver et à créer. Cependant, si le cadre de cohérence porte sur les objets physiques constituant le territoire de l'AML, celui-ci ne peut être élaboré sans que soient prises en compte les données sociales et économiques.

Celles-ci devront être intégrées dès l'amont dans les groupes de travail et devront orienter les productions qui en résulteront. De plus, et conformément à la définition des critères d'évaluation, l'atelier pivot ne pourra se construire que sur une prise en compte de ces mêmes dynamiques sociales et économiques.

Structuration du travail :

Dans le cadre de la démarche préparatoire au cadre de cohérence, la constitution de 3 groupes de travail - ateliers thématiques - est proposée.

Un atelier pivot – workshop- sera chargé de définir le projet global du cadre de cohérence, et plus précisément dans cette première phase les interactions entre projets sectoriels (croisement des trois thématiques).

1 L'atelier pivot – Workshop (DREAL, SGAR, DRAAF, CR, CG 59 et 62, ADUL, MBM, SCOT, DDTM, INSEE, LMCU)

Le workshop, sur un laps de temps prédéfini, englobe actions, interactions, en vue de produire la représentation des pensées des participants.

Cadrage de l'atelier pivot :

Plus précisément, cet atelier pivot doit être un temps de discussion, et de travaux pratiques, sur un sujet particulier pour lequel un groupe de personnes utilisent leurs connaissances ou expériences pour produire ensemble une représentation collective. L'atelier pivot-workshop est le lieu de transversalité. Il est construit sur l'examen de la superposition des 3 trames- trame transports, trame urbaine, trame verte et bleue et espaces agricoles.

Sa production relève des actions suivantes :

Dans cette première phase, l'atelier pivot aura pour objectif d'identifier les interactions entre projets sectoriels (croisement des trois thématiques) et de relever les points de convergence / divergence entre stratégies et projets. L'atelier pivot se construit sur la matière produite par les 3 groupes de travail.

Son travail fera l'objet d'une note d'une 40aine de pages complétées par des éléments de cartographie.

Y sera annexé le relevé de l'ensemble des échanges intervenus dans le cadre de l'atelier pivot.

Les 3 groupes de travail :

1 : les espaces urbains et économiques et mobilités induites : INSEE, DREAL, DRAAF, DDTM 59 et 62, SCOT, CR, CG 59,62, ADUL, MBM, CCI, EPF, EPCI de l'AML

2 : la trame verte et bleue et espaces agricoles : INSEE, DREAL, DRAAF, SCOT, DDTM 59 et 62, CR, CG 59,62, ADUL, MBM, PNR, Chambres d'agriculture, CCI, EPF, EPCI de l'AML

3 : la trame transports (fer, route, voie d'eau, mobilités douces, logistique) : INSEE, DREAL, DDTM 59 et 62, SCOT, CR, CG 59,62, ADUL, MBM, RFF, SNCF, VNF, AOT, CCI, EPCI de l'AML

Ces groupes de travail ont pour objectif la collecte et la présentation des projets relatifs à la thématique traitée, l'analyse des points convergence et divergence entre les différents projets et la préparation des analyses propres à orienter le travail de l'atelier pivot. Ils développent une approche globale, synthétique du territoire de l'AML . Chaque groupe soulève les questions qui se posent au regard des thématiques traitées dans les deux autres groupes.

Cadrage des groupes de travail :

Le groupe *trame urbaine* a pour vocation de contribuer à l'élaboration du diagnostic global de l'AML et d'examiner tous les projets relatifs au développement des espaces urbains et économiques et ainsi que les mobilités induites. Son approche est construite sur une analyse des stratégies et projets des grands territoires de l'AML.

Son travail s'appuie sur les SCOT arrêtés ou en cours d'élaboration, le SRADT et la DRA maîtrise de la périurbanisation, les analyses réalisées dans le cadre de la coopération métropolitaine, et toute étude existante ou en cours que chaque partenaire souhaitera présenter dans le cadre de la démarche.

Il doit, sur la base des éléments de diagnostic, des dynamiques sociales et économiques :

- recenser les stratégies retenues et les enjeux auxquelles elles répondent, les grands axes de développement (centralités et renforcement de centralités, extensions urbaine, densités et points d'intensification urbaine, périurbain existant ou en construction), présenter l'analyse consolidée (le schéma d'ensemble) des enjeux, stratégies et projets à l'échelle de l'AML (10 pages + cartographies schématiques)

- recenser les grandes options en terme de types d'occupation de l'espace (espaces résidentiels, activités économiques et commerciales, loisirs et grands équipements...) et présenter l'analyse consolidée de l'ensemble des grandes options à l'échelle de l'AML (10 pages + cartographies schématiques)

- recenser les stratégies, et les enjeux auxquelles elles répondent, et projets d'amélioration du cadre de vie (offre de logements, écoquartiers et ville durable, espaces d'aménités, offres de service...) et présenter l'analyse consolidée de l'ensemble des enjeux, stratégies et projets (10 pages + cartographies schématiques).

Il doit préparer l'atelier pivot et soulever les questions qui se posent au regard des thématiques transports et trame verte et bleue et espaces agricoles :

- Analyser pour chacun des points ci dessus les cohérences et divergences (en intégrant notamment les données socio démographiques)
- Qualifier et spatialiser les niveaux d'accessibilité induits, qualifier et spatialiser les besoins en desserte selon les modes de transport
- Evaluer et spatialiser la consommation d'espace induite.

Le groupe *trame verte et bleue - espaces agricoles* a pour vocation d'examiner tous les projets et stratégies concourant à la préservation et au développement des continuités écologiques ainsi que les projets mettant en péril les continuités écologiques ou espaces naturels remarquables reconnus. Il intègre les espaces naturels support d'aménités et tient compte des infrastructures agro écologiques (haies, bandes enherbées, jachères, prairies extensives...) qui constituent également des composantes de la trame verte et bleue.

Il doit, sur la base des éléments de diagnostic, des dynamiques sociales et économiques :

- Recenser les éléments de connaissance des espaces naturels remarquables, les espaces naturels supports d'aménités et les infrastructures agro écologiques, et présenter l'analyse consolidée de l'ensemble concrétiser (10 pages + cartographies schématiques)
- Recenser les cohérences écologiques souhaitables et les opportunités de les concrétiser (10 pages + cartographies schématiques)
- Analyser la réponse qu'ils apportent aux besoins d'aménités, et présenter une analyse consolidée de l'ensemble (10 pages + cartographies schématiques).

Il doit préparer l'atelier pivot et soulever les questions à poser au regard des thématiques trame transports et trame urbaine :

- Qualifier et spatialiser les coupures ou atteintes repérées ou en cours de réalisation
- Quantifier et spatialiser la consommation d'espace induite

Le groupe *trame transports* a pour vocation d'examiner tous les projets et stratégies relatifs au développement de l'offre de transports voyageurs et marchandises en reprenant les principes suivants :

- Accorder la priorité en matière d'infrastructures à l'optimisation des réseaux existants
- Organiser le rééquilibrage de la demande de transport au profit des modes alternatifs
- Redéfinir le rôle de la route en cohérence avec l'ambition de ne plus augmenter la capacité routière globale.

Il s'appuie sur le SRADT et le SRT, le SNIT et le PDMI, les stratégies de transport départementales, les SCOT et PDU, les analyses réalisées dans le cadre de la coopération métropolitaine, et toute étude existante ou en cours que chaque partenaire souhaitera présenter dans le cadre de la démarche.

Il doit sur la base des éléments de diagnostic, des dynamiques sociales et économiques :

- recenser éléments de qualification des niveaux de services des réseaux de transports (par mode et voyageurs / marchandises et par segments de déplacement), présenter l'analyse consolidée de l'ensemble (10 pages + cartographies schématiques)
- recenser les stratégies retenues en précisant les enjeux auxquelles elles répondent, et les grands axes de développement des réseaux de transports (par mode et personnes / marchandises), présenter l'analyse consolidée de l'ensemble des enjeux, projets et stratégies (10 pages + cartographies schématiques)
- recenser les grandes options en terme d'amélioration de l'offre de service (cadencements, billétique, gestion, tarification, péages...) et présenter l'analyse consolidée de l'ensemble des grandes options (10 pages + cartographies schématiques)
- recenser les grands points d'échanges modaux et ceux en projet (pôles d'échanges, gares centrales, plate forme multimodale, plate forme logistiques, bord à canal,...) et présenter l'analyse consolidée de l'ensemble des points et projets (10 pages + cartographies schématiques).

Il doit préparer l'atelier pivot et soulever les questions à poser au regard des thématiques trame verte et bleue et espaces agricoles et trame urbaine :

- Analyser pour chacun des points ci dessus les cohérences et divergences (en intégrant notamment les données socio démographiques et économiques)
- 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.

