

Jean-Charles DESIRE
Dominique FLEURY
Marie-Claude MONTEL

GESTION DE LA VILLE ET SECURITE ROUTIERE

Le cas de la métropole lilloise

*Rapport INRETS N° 238
Juillet 2001*

Conformément à la note du 04/07/2014 de la direction générale de l'Ifsttar précisant la politique de diffusion des ouvrages parus dans les collections éditées par l'Institut, la reproduction de cet ouvrage est autorisée selon les termes de la licence CC BY-NC-ND. Cette licence autorise la redistribution non commerciale de copies identiques à l'original. Dans ce cadre, cet ouvrage peut être copié, distribué et communiqué par tous moyens et sous tous formats.



Attribution — Vous devez créditer l'Oeuvre et intégrer un lien vers la licence. Vous devez indiquer ces informations par tous les moyens possibles mais vous ne pouvez pas suggérer que l'Ifsttar vous soutient ou soutient la façon dont vous avez utilisé son Oeuvre.



Pas d'Utilisation Commerciale — Vous n'êtes pas autorisé à faire un usage commercial de cette Oeuvre, tout ou partie du matériel la composant.



Pas de modifications — Dans le cas où vous effectuez une adaptation, que vous transformez, ou créez à partir du matériel composant l'Oeuvre originale (par exemple, une traduction, etc.), vous n'êtes pas autorisé à distribuer ou mettre à disposition l'Oeuvre modifiée.

Le patrimoine scientifique de l'Ifsttar

Le libre accès à l'information scientifique est aujourd'hui devenu essentiel pour favoriser la circulation du savoir et pour contribuer à l'innovation et au développement socio-économique. Pour que les résultats des recherches soient plus largement diffusés, lus et utilisés pour de nouveaux travaux, l'Ifsttar a entrepris la numérisation et la mise en ligne de son fonds documentaire. Ainsi, en complément des ouvrages disponibles à la vente, certaines références des collections de l'INRETS et du LCPC sont dès à présent mises à disposition en téléchargement gratuit selon les termes de la licence Creative Commons CC BY-NC-ND.

Le service Politique éditoriale scientifique et technique de l'Ifsttar diffuse différentes collections qui sont le reflet des recherches menées par l'institut :

- Les collections de l'INRETS, Actes
- Les collections de l'INRETS, Outils et Méthodes
- Les collections de l'INRETS, Recherches
- Les collections de l'INRETS, Synthèses
- Les collections du LCPC, Actes
- Les collections du LCPC, Etudes et recherches des laboratoires des ponts et chaussées
- Les collections du LCPC, Rapport de recherche des laboratoires des ponts et chaussées
- Les collections du LCPC, Techniques et méthodes des laboratoires des ponts et chaussées, Guide technique
- Les collections du LCPC, Techniques et méthodes des laboratoires des ponts et chaussées, Méthode d'essai



Institut Français des Sciences et Techniques des Réseaux,
de l'Aménagement et des Transports
14-20 Boulevard Newton, Cité Descartes, Champs sur Marne
F-77447 Marne la Vallée Cedex 2

Contact : diffusion-publications@ifsttar.fr

www.ifsttar.fr



Les auteurs :

Jean-Charles DESIRE

Dominique FLEURY

Marie-Claude MONTEL

L'Unité de recherche :

MA - Département Mécanismes d'Accidents,

INRETS - Centre Marseille-Salon de Provence

Chemin de la Croix Blanche - F-13300 Salon de Provence

Tel : (33) 4 90 56 86 30 - Fax : (33) 4 90 56 25 51

Remerciements :

Les auteurs remercient Monsieur Jansens, vice-président de Lille Métropole Communauté Urbaine, Monsieur Destandau, Directeur Général des Services de la Communauté Urbaine, Monsieur le Directeur de la Voirie, Infrastructure et Circulation, ainsi que ses collaborateurs de l'Unité Centrale et des Unités Territoriales de Lille, Roubaix et Armentières, le Service Urbanisme et Aménagement et la mission Plan de Déplacements Urbains qui ont permis la réalisation de ce travail.

Ils remercient également les municipalités de Lille et de Roubaix, l'agence de Développement et d'Urbanisme de Lille Métropole, les services du Conseil Général du Nord, de la Préfecture, de la Direction Départementale de l'Équipement du Nord et du Centre d'Études Techniques de l'Équipement Nord-Picardie, l'Association Régionale de sécurité routière et tous les membres des Associations qui ont bien voulu participer à cette recherche.



N° ISBN : 2-85782-556-0 N° ISSN : 0768-9756

COPYRIGHT : Reproduction autorisée sous réserve d'en mentionner l'origine

PRIX : 100,00 Francs T.T.C. (T.V.A. 2,10 %) – 15,24 E.

Les commandes doivent être adressées à l'INRETS - Services publications - 2, av. du Général Malleret-Joinville - 94114 ARCUEIL CEDEX, et être accompagnées d'un chèque bancaire ou postal à l'ordre de : l'Agent Comptable de l'INRETS. Déduire la TVA pour l'étranger hors Union Européenne. Pour les pays de l'Union Européenne se reporter à la réglementation intracommunautaire en matière de TVA.

Fiche bibliographique

1 UR (1er auteur) MA - Département Mécanismes d'Accidents		2 Projet n°	3 INRETS Rapport N° 238	
4 Titre GESTION DE LA VILLE ET SECURITE ROUTIERE.				
5 Sous-titre Le cas de la métropole lilloise			6 Langue F	
7 Auteur(s) Jean-Charles DESIRE Dominique FLEURY Marie-Claude MONTEL			8 Rattachement ext.	
9 Nom adresse financeur, co-éditeur DG VII de la Commission européenne			10 N° contrat, conv. 11 Date de publication Juillet 2001	
12 Remarques Ce rapport a été réalisé dans le cadre du Projet européen DUMAS (Developing Urban Management and Safety)				
13 Résumé La recherche menée par l'INRETS sur la Communauté Urbaine de Lille dans le cadre du projet européen DUMAS (Developing Urban Management and Safety) s'intéresse à la gestion urbaine conduisant à la mise en œuvre des actions de sécurité routière et aux processus de décision. La prolifération d'outils de planification urbaine et de programmation des investissements publics favorise la coexistence de politiques sectorielles pouvant être peu cohérentes et susceptibles de créer - compte tenu de l'hypothèse générale de lien entre la cohérence de l'action sur la ville et la sécurité - des difficultés pour la prévention. De plus la rencontre avec les acteurs dans la métropole lilloise, révèle qu'il existe en réalité deux systèmes superposés de gestion locale de la sécurité routière. En raison notamment de l'éclatement des compétences institutionnelles, la construction par la concertation d'un référentiel urbain capable de recueillir l'assentiment de la plupart des acteurs locaux devient aujourd'hui une nécessité. L'action de sécurité est médiatisée par des concepts techniques plus directement opérationnels. La réduction systématique de la vitesse, quand les conditions d'évitement des conflits ne sont pas réalisées, est le premier d'entre eux. D'autres sont aussi liés à la sécurité - développement de l'éco-mobilité, hiérarchisation des réseaux, boulevard urbain...- mais nécessitent d'être "revisités", en particulier en matière de prévention des accidents. Les connaissances sur les aménagements et sur leur influence sur la sécurité posent la question du métier de spécialiste de sécurité. Un tel métier repose sur de réelles capacités à analyser et intégrer l'enjeu de sécurité dans la gestion de la ville (p.e. dans le développement urbain). Il nécessite aussi des capacités à faire partager cet objectif par la communication, l'animation, la formation...				
14 Mots clés Sécurité routière, gestion urbaine, politiques locales, réseau urbain, aménagement			15 Diffusion Libre	
16 Nombre de pages 158p	17 Prix 100,00F / 15,24 Euros	18 Confidentiel jusqu'au	19 Bibliographie oui	

Publication data form

1 UR (1st author) MA - Department of Accident Mechanism Analysis		2 Projet n°	3 INRETS Report n° 238	
4 Title URBAN MANAGEMENT AND ROAD SAFETY				
5 Subtitle The case in the Lille Metropolitan Area			6 Language F	
7 Author(s) Jean-Charles DESIRE Dominique FLEURY Marie-Claude MONTEL			8 Affiliation	
9 Sponsor, co-editor, name and address DG VII of the European Commission			10 Contract, conv. N°	
			11 Publication date July 2001	
12 Notes This report was carried out as a part of the DUMAS (Developing Urban Management and Safety) European Project.				
13 Summary The research carried out at INRETS on the Communauté Urbaine de Lille (Lille Urban Community) within the framework of the European DUMAS (Developing Urban Management and Safety) project has focused on urban management which leads to the implementation of road safety measures and on decision-making processes. The proliferation of tools for urban planning and for programming public investments encourages the coexistence of sector-based policies which can lead to some incoherence and can create difficulties for prevention, given the general hypothesis of a link between the coherency of the action in the town and safety. Furthermore, the meeting with the local stake-holders in the Lille metropolitan area showed that there actually are two superimposed systems of local road safety management. Notably due to the fragmentation of institutional authority, it is necessary today to hold discussions to set up an urban reference model able to achieve agreement among most of the local stake-holders. Safety strategy is applied through more directly operational technical concepts. The first of these is the systematic reduction of speed in the places where the conditions for avoiding conflict cannot be met. Others are also related to safety – the development of eco-mobility, establishing a hierarchy among the networks, the urban boulevard, etc. – but need to be reviewed, notably for accident prevention. Our understanding of layouts and their influence on safety lead to the question of the profession of safety specialist. Such a profession is based on real skills in analysing and integrating the safety challenge into urban management (in urban development, for example). It also requires skills in sharing this objective through communication, promotion, training, etc.				
14 Key Words Road safety, Urban management, urban policies, urban network, planning			15 Distribution statement Free	
16 Nb of pages 158p	17 Price 100,00F / 15,24 Euros	18 Declassification date	19 Bibliography yes	

Table des matières

Synthèse	9
Introduction	13
Chapitre 1 - La métropole lilloise : contexte urbain et politiques urbaines	17
1. La conurbation lilloise	17
1.1. <i>Un territoire fragmenté, dominé par les infrastructures de transports</i>	17
1.2. <i>Une agglomération millionnaire</i>	19
1.3. <i>Les stigmates de la désindustrialisation</i>	19
2. L'organisation politique et institutionnelle de la métropole lilloise : une co-gestion communes / communauté urbaine.....	20
2.1. <i>Origines et fonctionnement de la Communauté Urbaine de Lille (C.U.D.L.)</i>	20
2.2. <i>Les autres collectivités locales intervenant sur le territoire communautaire</i>	22
2.3. <i>Les services de l'Etat</i>	23
3. Les politiques urbaines dans la métropole lilloise.....	23
3.1. <i>Trois décennies de politiques urbaines dans la métropole</i>	23
3.2. <i>Le développement économique par l'international</i>	27
3.3. <i>L'aménagement urbain et la politique de la « ville renouvelée »</i>	29
3.4. <i>Les enjeux du développement durable</i>	31
3.5. <i>Les politiques de transport</i>	33
3.6. <i>Le PPI, transcription budgétaire du programme communautaire</i>	38
4. Conclusion du chapitre 1.....	40
Chapitre 2 - Les acteurs locaux de la sécurité routière	45
1. La demande sociale.....	46
1.1. <i>L'expression d'une demande locale de sécurité : riverains et usagers</i>	46
1.2. <i>Le milieu associatif : de la sécurité routière à la défense du cadre de vie</i>	46

2. Les communes, principaux relais de la demande sociale.....	50
2.1. <i>Les compétences communales en matière de gestion de la circulation et de l'espace public</i>	50
2.2. <i>Les structures communales de consultation et concertation</i>	51
3. La Communauté Urbaine de Lille et ses services	52
3.1. <i>Les instances politiques de la C.U.D.L.</i>	52
3.2. <i>Les services communautaires de la voirie</i>	53
3.3. <i>Les relations des services Voirie avec les autres services et pôles de la C.U.D.L.</i>	58
4. Le Conseil Général du Nord.....	59
5. Les services de l'Etat	60
5.1. <i>La Préfecture et la mise en œuvre de la politique de sécurité routière à l'échelle du département</i>	60
5.2. <i>La Direction Départementale de l'Equipement du Nord (Cellule d'exploitation et de sécurité)</i>	61
5.3. <i>Le CETE Nord-Picardie</i>	62
6. L'Association Régionale de sécurité routière Nord - Pas de Calais (A.R.S.R.).....	63
7. Conclusion du chapitre 2	64

Chapitre 3 - Les instruments de gestion de la sécurité routière dans la communauté urbaine de Lille..... 67

1. Brève histoire de la gestion de la sécurité routière à la C.U.D.L.....	67
2. Les outils de suivi et de diagnostic	69
2.1. <i>Le fichier communautaire des accidents</i>	69
2.2. <i>Les études de sécurité routière</i>	71
3. La gestion du trafic	72
3.1. <i>Les plans de circulation</i>	72
3.2. <i>La régulation dynamique du trafic</i>	73
4. L'organisation du réseau de voies urbaines	74
4.1. <i>L'élaboration d'un plan communautaire de hiérarchisation des voies</i>	74
4.2. <i>Le développement des zones 30</i>	77
5. La cohabitation des différents modes de déplacements et usages de la voie.....	79
5.1. <i>Le principe du partage de la rue</i>	79
5.2. <i>L'insertion des deux-roues dans l'espace de circulation automobile</i>	80
5.3. <i>Les mesures en faveur des déplacements piétons</i>	84
6. Les orientations du PDU en faveur de la sécurité routière	87
6.1. <i>Des objectifs chiffrés</i>	87
6.2. <i>Les moyens et actions proposés</i>	88

6.3. <i>Vers une approche plus transversale de la sécurité routière ?</i>	89
7. La politique de communication de la C.U.D.L. dans le domaine de la sécurité routière	90
7.1. <i>La sécurité routière : l'exemplarité de la C.U.D.L.</i>	90
7.2. <i>Place et devenir de la sécurité routière au sein de la politique de communication de la C.U.D.L.</i>	90
8. Les moyens financiers.....	93
9. Conclusion du chapitre 3.....	95
Chapitre 4 - La prise en compte de la sécurité routière dans les projets d'aménagement	98
1. Acteurs et modes de production des projets d'aménagement de voirie et d'espace public	98
1.1. <i>Rôle, responsabilités et valeurs des acteurs impliqués dans les projets d'aménagement de l'espace public</i>	98
1.2. <i>Le management de projets de voirie dans la communauté urbaine de Lille</i>	100
1.3. <i>Typologie des projets d'aménagement dans la C.U.D.L.</i>	103
2. Deux terrains d'étude contrastés : Lille et Roubaix	104
2.1. <i>La ville de Lille</i>	104
2.2. <i>La ville de Roubaix</i>	106
3. Etudes de cas.....	106
3.1. <i>Projets de zones 30</i>	107
3.2. <i>Opération de requalification de voies urbaines secondaires : le cas des rues commerçantes</i>	113
3.3. <i>Le projet de requalification de l'ancien périphérique est de Lille en « boulevard urbain »</i>	117
4. Conclusion du chapitre 4.....	123
Chapitre 5 - Limites et perspectives d'une intégration de la sécurité routière dans la gestion urbaine : le cas de la métropole lilloise	125
1. Dynamique du processus de gestion urbaine dans la métropole lilloise	125
1.1. <i>Des politiques sectorielles en réponse à des dysfonctionnements urbains ciblés</i>	127
1.2. <i>La mise en œuvre d'une politique urbaine à l'échelle de la métropole</i>	127
2. L'intégration de la sécurité routière dans la gestion urbaine de la métropole lilloise	130
3. Les conditions d'une intégration effective.....	132
3.1. <i>Les dimensions techniques de l'intégration de la sécurité : « une boîte à outils » consensuelle</i>	132
3.2. <i>Un manque de cohérence de l'action sur la ville entrave l'intégration de la sécurité</i>	138

3.3. <i>La recherche de cohérence</i>	141
4. Propositions	150
Bibliographie	153
Annexe : liste des acteurs rencontrés	157

Synthèse

Cette recherche de l'INRETS a été menée sur la Communauté Urbaine de Lille dans le cadre du Projet européen DUMAS (Developing Urban Management and Safety). Ce projet s'interroge sur les conditions de développement d'une gestion urbaine capable de prendre en compte et d'améliorer la sécurité routière. La recherche sur la Métropole Lilloise s'est centrée sur la gestion urbaine qui conduit à la mise en œuvre des actions de sécurité et sur les processus de leur élaboration.

Contexte urbain et Politiques urbaines

La coexistence de stratégies communales différenciées et la recherche permanente de l'adhésion des communes à l'institution communautaire ne permet pas de lever les contradictions que porte en lui le modèle communautaire de développement urbain. En outre, la prolifération d'outils de planification urbaine et de programmation des investissements publics (SDDU, SDUC, DVA, PDU, POS, etc.) favorise la coexistence de politiques sectorielles parfois peu cohérentes.

Faute d'une véritable remise en cause de la place de l'automobile dans le modèle de développement de la métropole, la question de la sécurité routière reste cantonnée au stade de la gestion technique du réseau viaire. Elle ne constitue qu'une déclinaison de l'objectif plus général de la sécurité des personnes inscrit dans les documents de planification urbaine. Le coût économique et social de l'insécurité routière est rarement abordé. Ceci explique sans doute que la seule question de l'insécurité routière n'ait pas suffi à justifier la remise en cause de l'automobile dans la ville.

Acteurs locaux de la sécurité

A l'observation, il existe deux systèmes superposés de gestion locale de la sécurité routière dans la métropole lilloise. Le premier, concerne la gestion du réseau viaire et de la circulation et l'aménagement de l'espace public et du cadre de vie à l'intérieur de la communauté urbaine de Lille. Il associe trois groupes d'acteurs : la population et les associations, les communes et la communauté urbaine. La demande sociale est difficile à appréhender en raison de positions contradictoires et ne semble pas se mobiliser massivement sur le thème de la sécurité routière proprement dit. La sectorisation du traitement communautaire de la sécurité routière est renforcée par l'organisation institutionnelle de la métropole. L'éclatement des compétences relatives à la gestion de l'espace public entre la communauté urbaine (gestion de la voirie communale et communautaire) et les communes (pouvoir de police, éclairage public, espaces verts) tend à isoler la sécurité routière dans le champ de l'ingénierie routière développée par les services communautaires.

Le second système d'acteurs, identifié localement, a pour cadre la politique locale de sécurité routière, déclinaison à l'échelle départementale de la politique gouvernementale conduite par les services de l'État. Privilégiant l'approche

comportementale, cette politique réunit les services déconcentrés de l'État (Préfecture, services de l'Équipement), le conseil général, les forces de l'ordre, les professionnels et les associations concernés.

A l'échelle de la métropole, les deux systèmes cohabitent sans vraiment se rencontrer. Dans ces conditions, la création par les services communautaires d'outils spécifiques et la forte sectorisation des interventions apparaissent comme une alternative à la complexité organisationnelle et à l'imbrication institutionnelle de la métropole mais qui ont pour effet de limiter fortement l'intégration de la sécurité routière aux autres champs de la gestion urbaine.

Instruments de la gestion de la sécurité routière dans la communauté urbaine de Lille

L'analyse des actions mises en œuvre révèle qu'aucun des systèmes précédents ne débouche réellement sur une politique globale de sécurité routière à l'échelle de la métropole.

A l'instar du Conseil Général, la communauté urbaine tend à privilégier les aspects se rapportant directement à ses domaines de compétences et missions de services intercommunaux. Pour ces deux collectivités, c'est d'abord leur responsabilité en matière de gestion du réseau viaire qui justifie la constitution de compétences propres et d'outils de suivi en matière de sécurité routière.

L'action de sécurité est médiatisée par des concepts techniques plus directement opérationnels. La réduction systématique de la vitesse, quand les conditions d'évitement des conflits ne sont pas réalisées, est le premier d'entre eux. D'autres sont aussi liés à la sécurité – développement de l'éco-mobilité, hiérarchisation des réseaux, boulevard urbain...- mais nécessitent d'être « revisités », en particulier en matière de prévention des accidents.

L'élaboration du plan de déplacements urbains apparaît comme une étape importante dans l'histoire de la politique communautaire et de la gestion de la sécurité routière, marquée ici par l'irruption de la théorie du développement durable appliquée à l'organisation des transports et à l'aménagement du territoire dans la métropole. Pour la première fois, le thème de la sécurité routière figure dans un document d'orientation portant sur les conditions du développement futur de la métropole. Il y acquiert même un statut prioritaire.

Prise en compte de la sécurité routière dans les projets d'aménagements

Prônant la mise en œuvre d'une gestion conciliant les aspects fonctionnels et urbains de l'espace public plus propice à l'amélioration conjuguée des conditions de déplacements (incluant la sécurité routière) et de vie en ville, les documents de planification de la métropole lilloise subordonnent les interventions dans l'espace public à un certain nombre de principes - comme le partage de la rue ou la modération de la circulation automobile - acceptés d'un point de vue général, mais plus difficiles à mettre en œuvre localement.

Les projets étudiés montrent que les gestionnaires de la voirie ont recours à de nouveaux modèles d'aménagement du réseau viaire en rupture avec l'approche fonctionnaliste antérieure : le développement des zones 30 dans les zones d'habitat ou

le long de voies commerçantes et les nombreux projets de réaménagement d'axes à grande circulation en « boulevard urbain » semblent être l'expression d'une diffusion locale de modèles hérités notamment de l'expérimentation nationale « ville plus sûre, quartiers sans accidents », réalisée à la fin des années 1980. Les projets montrent assez bien que la mise en œuvre de ces modèles ne répond pas uniquement à un objectif de sécurité routière, via l'aménagement de dispositifs physiques de modération de la vitesse, mais servent également d'autres objectifs, comme l'amélioration des conditions de déplacements et de vie dans les quartiers d'habitat ou la revalorisation de rues commerçantes en déclin.

L'étude des projets d'aménagement de voirie montre qu'entre le discours (le PDU) et la réalité (les projets), les obstacles à l'émergence d'une gestion intégrée de la sécurité routière demeurent nombreux.

A la différence de Lille dont le dynamisme actuel permet à la municipalité d'opter pour une politique plus restrictive à l'égard de la voiture, nombre de municipalités - convaincues que l'automobile demeure le vecteur de développement économique le plus efficace, hésitent à prendre des mesures contre la prolifération du trafic automobile, quand elles ne vont pas jusqu'à le favoriser, comme c'est le cas à Roubaix. Cette attitude explique notamment l'aménagement au coup par coup des zones 30 et leur faible étendue. Elle suppose que la question de la place de la voiture dans l'espace communal soit tranchée.

Si les services techniques de la communauté semblent être les premiers à porter cette préoccupation tout au long des projets, les élus voient leur rôle de « porteurs » de la sécurité routière quelque peu atténué par la nécessité de porter d'autres objectifs de développement urbain. La difficulté que rencontrent les acteurs à arbitrer entre des objectifs initiaux parfois contradictoires peut expliquer que le traitement de la sécurité routière soit reléguée en aval de la phase de conception, au stade de la déclinaison technique des grandes options du projet.

Les conflits de compétences et de cultures sont une autre entrave à l'intégration des préoccupations de sécurité routière dans les projets. Il semble en effet que la connotation circulatoire des questions et des outils de sécurité routière en détourne la plupart des aménageurs, dont certains réfutent leurs capacités à servir d'autres objectifs.

L'éclatement des tâches et des responsabilités entre les différents acteurs, imposé par l'organisation institutionnelle locale, et la superposition des territoires d'intervention ne favorisent pas le rapprochement des cultures techniques et l'émergence d'une culture locale de l'aménagement de l'espace public dans la métropole. Chaque acteur regarde le projet à travers le prisme des responsabilités qu'il endosse et de la culture professionnelle qu'il porte. Cette insuffisante concertation conduit à sous-estimer les contraintes portées par les autres partenaires du projet. D'où l'idée de mettre en place des structures de coordination susceptibles de favoriser l'élaboration d'un projet partagé par l'ensemble des acteurs impliqués.

Limites et perspectives d'une intégration de la sécurité routière dans la gestion urbaine : le cas de la métropole Lilloise

Face à la difficulté des politiques sectorielles à apporter une réponse crédible aux dysfonctionnements du système urbain, les responsables locaux cherchent à mettre en œuvre une gestion urbaine susceptible d'accompagner l'évolution du système urbain tout en le soumettant à un certain nombre de valeurs « fédératrices ».

Même s'il semble que plusieurs modèles urbains de développement coexistent (développement solidaire de la métropole, modèle de la « ville renouvelée », modèle logistique), la place et le rôle de la sécurité routière est à interroger dans le contexte d'une gestion intégrée des espaces publics, de la mobilité et des réseaux de déplacement. Lors de travaux antérieurs, le projet DUMAS avait repéré trois niveaux de prise en compte de la sécurité routière.

Niveau 1 : les outils techniques pour des solutions ad hoc

C'est essentiellement sous cette forme de réponse directe quand un problème de sécurité se pose que s'effectue le traitement de la sécurité routière dans la métropole lilloise.

Niveau 2 : la planification technique

La recherche d'une qualité urbaine accrue, nécessite de mettre en œuvre des outils dont la finalité ne se limite plus uniquement au traitement de l'insécurité routière, mais à une réorganisation du trafic conforme à l'amélioration des conditions de vie.

Niveau 3 : l'intégration à la gestion urbaine

La gestion urbaine repose sur des modèles cognitifs, véritables « visions » de la ville recherchée. Les valeurs qui sous-tendent ces modèles locaux de développement et les politiques souvent sectorielles qui en découlent, telles le « développement durable » et la « qualité urbaine », interrogent sous un jour nouveau la question de la sécurité routière. L'élargissement du domaine de réflexion des acteurs locaux de la sécurité à des domaines d'intervention qui ne leur sont pas familiers (traitement qualitatif de l'espace public, organisation multimodale des transports, lutte contre les nuisances environnementales), montre l'importance de cette mise en perspective de la sécurité routière dans un contexte élargi. De ce point de vue, le Plan de Déplacements Urbains, récemment adopté par les responsables politiques de la communauté urbaine, constitue l'amorce d'un traitement transversal des enjeux locaux liés à la mobilité.

Un tel objectif devrait fonder un métier reconnu de spécialiste de sécurité. Un tel métier repose sur de réelles capacités à analyser et intégrer l'enjeu de sécurité dans la gestion de la ville (y compris dans le développement urbain). Il nécessite des capacités à faire partager cet objectif par la communication, l'animation, la formation... La conception d'une cellule formée de tels professionnels de la sécurité, telle qu'elle existe à la CUDL, bénéficiant d'un réel soutien politique, placée au niveau central de l'institution et ayant un rôle explicités par des procédures claires et acceptées, semble une voie de progrès pour répondre au problème posé par l'intégration de la sécurité routière dans une institution locale (d'une certaine taille).

Introduction

Ce rapport présente la recherche menée par l'INRETS sur la Communauté Urbaine de Lille dans le cadre du Projet européen DUMAS (Developing Urban Management and Safety).

Le projet DUMAS, financé par la DGVII de la commission européenne au titre du 4^{ème} PCRD, vise à répondre à la question « Comment développer une gestion urbaine capable de prendre en compte et d'améliorer la sécurité routière ? ». Il fait suite à l'élaboration, au début des années 90 par le Transport Research Laboratory (TRL) en Grande Bretagne, d'un nouveau cadre de référence pour la gestion urbaine de la sécurité (Urban Safety Management, USM). Celui-ci prévoit un certain nombre d'objectifs et de dispositifs techniques portant sur l'analyse des accidents, la hiérarchisation du trafic, la protection des usagers vulnérables, la réduction de la vitesse. Il insiste sur une approche holistique des problèmes allant de la globalité vers la partie, sur le maintien de la cohérence des objectifs dans les projets, sur l'organisation des prises de décision. Pour évaluer la faisabilité de cette stratégie, le gouvernement britannique a financé le projet « Safer City » sur la ville de Gloucester.

Dix partenaires de neuf pays européens ont été impliqués dans le projet DUMAS qui s'est terminé en 2000. Une première phase a recensé les connaissances et les pratiques courantes en matière de gestion de la sécurité en ville dans les neuf pays. Des thèmes particuliers ont ensuite été approfondis : recueil des données accidents, gestion de la vitesse, usagers vulnérables, gestion du trafic, intégration de la sécurité dans d'autres stratégies sectorielles de la gestion urbaine. Une seconde phase s'est consacrée à des études de cas portant sur dix villes de ces neuf pays : Baden (A), Brescia (I), Cottbus (D), Gladsaxe (DK), Gloucester (GB), Kromeritz (CZ), Larissa et Katerini (GR), Lille (F), Maastrich (NL).

La Communauté Urbaine de Lille a été choisie pour être la ville française étudiée dans cette phase du projet DUMAS. Elle répond aux critères de sélection préalablement fixés, notamment des données antérieures disponibles (données d'accidents et de trafic), des actions mises en œuvre relatives à la gestion de la sécurité de la circulation, et des pouvoirs locaux ayant la volonté d'être partenaires de cette recherche européenne.

Dans l'ensemble très varié des villes étudiées, la zone urbaine de Lille se démarque par sa taille (elle est la plus importante avec une population de 1.100.000 habitants), mais surtout par son organisation en Communauté Urbaine. La Communauté Urbaine de Lille rassemble 87 communes. Elle constitue donc un niveau institutionnel supplémentaire par rapport aux autres villes étudiées. Ainsi la gestion urbaine incombe à la fois à la Communauté Urbaine, pour les domaines de compétence qui lui ont été attribués, et aux communes pour les domaines qu'elles ont conservés.

La recherche menée sur la communauté urbaine de Lille s'est donc centrée moins sur les actions de sécurité mise en œuvre sur son territoire que sur la gestion urbaine qui conduit à leur mise en œuvre et sur les processus d'élaboration de ces actions.

Mener des investigations visant à répondre à cet ensemble de questions a nécessité d'avoir recours à différentes méthodes d'analyse utilisant différentes sources d'information : analyse des propos recueillis lors d'entretiens avec des acteurs de la gestion locale, analyse de documents écrits (rapports, presse, documents de communication...) et analyse des processus et productions de projets d'aménagement réalisés ou en cours.

Les entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs impliqués directement ou indirectement dans la gestion de la sécurité routière sur le territoire de la communauté urbaine. Les acteurs en charge des questions de sécurité sur le territoire de la communauté urbaine ont bien entendu été rencontrés. L'enquête a été étendue aux responsables de la voirie et des transports, et à ceux œuvrant dans les domaines des espaces publics, de l'urbanisme, de l'écologie urbaine et du développement économique. Ces acteurs se situent tant au niveau communautaire que communal, tant dans le milieu des techniciens (services techniques et bureaux d'études privés) que celui des élus. D'autres acteurs tels que des responsables d'associations ont également été interviewés.

Au total 43 personnes ont été rencontrées (cf. la liste des personnes interviewées en annexe).

Les interviews étaient conduites sous la forme d'entretien semi directif où les sujets abordés étaient fonction de l'interlocuteur. Des questions préparées à l'avance servaient de guide à l'entretien. L'objectif était de pouvoir apprécier la place accordée par l'ensemble des politiques urbaines à la gestion de la sécurité routière et surtout de mettre en évidence quelles incidences les décisions prises dans ces différents domaines peuvent avoir sur la sécurité routière.

Ce travail d'enquête a été étayé et complété par une analyse bibliographique et documentaire basée sur des documents de planification urbaine, de la littérature technique et des documents de communication interne et externe des services visités.

Enfin, l'analyse d'un échantillon de projets d'aménagement de voirie nous a permis d'éclairer le jeu des acteurs impliqués dans la gestion locale de la sécurité routière et la place qu'ils occupent dans le processus de décision (sachant que l'intervention sur les infrastructures routières demeure la principale forme de résolution des problèmes de sécurité routière que ce soit en termes de moyens financiers, matériels ou humains mobilisés).

Etudier et rendre compte des systèmes d'acteurs, des processus de décision et des systèmes de valeurs sur lesquels reposent les politiques publiques locales et s'interroger sur la place qu'y occupe aujourd'hui la sécurité routière nécessite de porter simultanément différents regards. Ainsi les quatre premières parties de ce rapport restituent ce travail d'analyse par quatre entrées différentes.

Une première entrée consiste à étudier le contexte géographique et politique dans lequel les politiques urbaines s'inscrivent. La métropole lilloise est vue à travers les caractéristiques de son développement et ses dysfonctionnements. Quelle influence les formes d'organisation territoriale et institutionnelle à l'œuvre localement exercent-elles sur les formes et les priorités de l'intervention publique ? A quelle(s) politique(s) sectorielle(s) la gestion locale de la sécurité routière se réfère-t-elle ? Quelles valeurs,

objectifs et principes communs les politiques urbaines et la gestion de la sécurité routière partagent-elles ? A quelle réalité les notions d'intégration ou de cohérence renvoient-elles dans le cas des politiques publiques mises en œuvre dans l'agglomération lilloise ?

Après avoir identifié les spécificités du contexte local et les liens existant entre les différents domaines d'intervention publique et la gestion de la sécurité routière, l'étude aborde par la deuxième entrée les caractéristiques du système d'acteurs intervenant dans la gestion locale de la sécurité routière. Quels sont les principaux animateurs de cette gestion ? Où se situent les principaux centres de décision ? Quel rôle la société civile se voit-elle reconnaître ou revendique-t-elle ? Comment l'organisation locale du système d'acteurs évolue-t-elle ? Sur la base de quelles politique(s) et de quels projet(s) ?

Ni l'analyse des politiques publiques locales et de la place qu'elles accordent à la sécurité routière, ni la reconstitution du système d'acteurs intervenant dans la gestion locale de la sécurité routière ne suffisent à saisir la complexité du processus de décision et le niveau d'intégration de la sécurité routière aux autres politiques publiques. L'étude des outils utilisés et des réponses apportées aux problèmes de sécurité et l'étude de projets d'aménagement, qui constituent respectivement la troisième et la quatrième entrée, nous renseignent sur les formes d'action que recouvre la gestion locale de la sécurité routière et sur le poids des différents acteurs dans le processus de décision. Elles nous permettent aussi d'illustrer ou de relativiser certaines observations tirées de l'analyse du discours produit par les acteurs locaux.

La cinquième partie de ce rapport tire les conclusions, à partir de l'exemple de la communauté urbaine de Lille, sur la place de la sécurité routière dans la gestion urbaine. Les auteurs proposent des recommandations pour le futur qui prennent en compte, en particulier, les obstacles techniques, institutionnels et les conflits d'objectifs qui ont pu être mis en évidence.

Chapitre 1

La métropole lilloise¹ : contexte urbain et politiques urbaines

1. La conurbation lilloise

L'assimilation progressive de la métropole de Lille-Roubaix-Tourcoing à la communauté urbaine de Lille est un phénomène récent qui remonte à la création à la fin des années soixante d'un établissement public de coopération intercommunale regroupant 87 des 125 communes de l'arrondissement de Lille². Ce chapitre a pour objet de présenter le contexte urbain et institutionnel dans lequel la gestion locale de la sécurité routière s'inscrit.

Située sur la frontière franco-belge, La métropole lilloise est une conurbation constituée d'une demi-douzaine de villes et agglomérations françaises et belges dont les principales sont Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq et Armentières (en France) et Mouscron (en Belgique). La présentation proposée ci-après est centrée sur la conurbation française, le contexte urbain et institutionnel belge dépassant le cadre de cette étude.

1.1. Un territoire fragmenté, dominé par les infrastructures de transports

La Communauté Urbaine de Lille représente la partie la plus dense et la plus urbanisée de l'arrondissement de Lille. Constituée de 87 communes, la Communauté Urbaine de Lille regroupe les quatre principales villes de la métropole et compte un peu plus d'un million d'habitants répartis sur près de 60 000 hectares.

¹ Plusieurs définitions de la métropole lilloise peuvent être retenues selon que l'on privilégie l'organisation fonctionnelle (activités et population) ou l'organisation institutionnelle du territoire (entités politiques et administratives). Notre étude visant à rendre compte du processus de définition et de mise en œuvre des politiques urbaines, nous privilégierons ici l'approche institutionnelle.

² Le périmètre de la Communauté Urbaine de Lille est plus large que celui de l'agglomération de Lille (au sens INSEE, soit 60 communes en 1990) mais plus restreint que celui de l'arrondissement. La communauté urbaine déborde l'agglomération de Lille vers l'Est - englobant notamment l'agglomération d'Armentières, mais laisse de côté les communes périurbaines de la périphérie sud de l'arrondissement.

Périmètre d'étude des documents successifs de planification urbaine de la Communauté Urbaine de Lille (schémas directeurs de 1973 et 1997), l'arrondissement de Lille est aujourd'hui considéré comme étant l'unité spatiale de référence de la métropole.

Polycentrisme et étalement urbain

La métropole lilloise ne répond pas au schéma classique des autres agglomérations françaises, polarisées par une ville-centre puissante. La structure multipolaire de la métropole lilloise est le produit de l'histoire urbaine régionale³.

Lille, principale ville de l'agglomération, doit à son statut de capitale régionale d'avoir concentré l'essentiel des fonctions tertiaires. Elle s'est développée au début du XIXe siècle avec l'essor de l'industrie textile, mécanique et chimique.

L'urbanisation de Roubaix et Tourcoing date de la fin du XIXe siècle et a été stimulée par le développement de l'industrie textile de la laine. L'exiguïté des territoires communaux - celui de Lille en particulier - a favorisé l'étalement urbain par le rejet en périphérie de l'urbanisation et des activités nouvelles. Entre les grands centres urbains, s'intercale une myriade de petites villes et de communes périurbaines.

Le polycentrisme urbain a été renforcé par les politiques urbaines adoptées lors des deux premières décennies d'existence de la Communauté Urbaine de Lille (cf. infra). La décision de créer une agglomération nouvelle à l'Est de Lille à la fin des années 60, baptisée depuis Villeneuve d'Ascq, et l'urbanisation continue des communes périurbaines depuis trois décennies ont contribué à distendre davantage le territoire de la métropole.⁴

Le poids des infrastructures de transport

La position de carrefour d'axes de communication majeurs de l'Europe du Nord-Ouest et la fragmentation de l'agglomération lilloise ont favorisé le développement **d'un réseau particulièrement dense**⁵ mais inégalement structuré **d'infrastructures de transport** (en particulier autoroutières et ferroviaires) sur le territoire de la métropole.

Le réseau autoroutier métropolitain forme une étoile à 5 branches où se croisent deux grands axes : un axe nord-ouest / sud-est reliant Dunkerque à Bruxelles et un axe nord-sud reliant Amsterdam à Paris. Réalisées au début des années 70 sur des espaces faiblement urbanisés, ces infrastructures - qui ont depuis été rattrapées par l'urbanisation - constituent autant de coupures qui renforcent le morcellement préexistant de la métropole. En outre, l'amélioration des possibilités de déplacement a favorisé l'urbanisation en tâche d'huile de la métropole.

³ La révolution urbaine au XIXe siècle dans le Nord n'a pas pris la forme d'une concentration poussée en une grande agglomération mais celle d'un développement de nombreuses villes petites et moyennes. En outre, la croissance de Roubaix et Tourcoing notamment fut très tardive. A l'industrialisation et la croissance urbaine de Lille engagée dès le début du XIXe siècle succède l'essor spectaculaire d'une agglomération bipolaire - Roubaix-Tourcoing - située à 25Km au Nord de Lille. Les clivages économiques, sociaux, culturels et politiques hérités du passé ont été renforcés par la spécialisation des industries de chaque agglomération (Pierre BRUYELLE, in Jacqueline BEAUJEU-GARNIER (dir.), *La France des villes : Nord et Nord-Est*, 1979).

⁴ L'élaboration de documents de planification à l'échelle de la métropole dès les premières années d'existence de la communauté urbaine ne semble pas avoir suffi à contenir la périurbanisation qui s'est faite au détriment des espaces agricoles de la métropole.

⁵ La métropole lilloise présente la plus forte densité autoroutière des métropoles françaises après l'agglomération parisienne. Cinq autoroutes la relient aux métropoles européennes de Bruxelles, Paris, Londres, Luxembourg, Amsterdam et Düsseldorf.

1.2. Une agglomération millionnaire

Le poids démographique de la région lilloise est pour beaucoup dans la reconnaissance de son statut de métropole. En 1990 l'arrondissement de Lille comptait 1.150.000 habitants⁶.

Mais la répartition de la population dans la métropole est à l'image de la structure spatiale fragmentée de l'agglomération. A la différence de la plupart des villes-centres des autres métropoles françaises qui rassemblent une part importante de la population (par exemple, 33 % à Lyon), la commune de Lille (172.000 habitants) ne regroupe que le cinquième (16%) des habitants de la communauté urbaine⁷. Parallèlement, la présence aux côtés de Lille de deux villes de 100.000 habitants, Roubaix et Tourcoing, fragilise la position de la capitale régionale qui ne représente que 84 % de la population de Roubaix et Tourcoing réunies. La taille moyenne des trois principales villes de la métropole a des conséquences politiques : cette spécificité renforce singulièrement le poids des autres communes⁸ au sein de l'institution communautaire.

Les difficultés économiques sont la principale cause de la stagnation démographique de la métropole : en vingt ans, l'accroissement de la population n'atteint pas 40 000 habitants supplémentaires⁹. L'évolution démographique récente semble reproduire le processus de polarisation des activités qui isole le centre de la métropole plutôt dynamique, des communes du nord-est enlisées dans les difficultés économiques et sociales résultant de la désindustrialisation¹⁰.

1.3. Les stigmates de la désindustrialisation

La région Nord - Pas de Calais est sans doute la région française qui a été le plus durement touchée par la désindustrialisation. La métropole lilloise a été surtout touchée par la crise du textile, activité majeure de l'agglomération. Entre 1982 et 1990, l'unité urbaine de Lille a perdu 10 500 actifs, tandis que le nombre de chômeurs s'est accru de 32 %¹¹.

Les effets de la désindustrialisation se font encore sentir en de nombreuses parties de l'agglomération : la situation de Roubaix est la plus préoccupante avec un taux de chômage qui dépassait 17 % au début de l'année 1998, contre 14 % à Lille (la moyenne

⁶ INSEE, Recensement général de la population, 1990. La population de la métropole transfrontalière - associant à l'arrondissement de Lille ceux d'Ypres (Leper), Courtrai, Tournai et Comines-Mouscron - s'élevait à 1.670.000 habitants en 1990

⁷ La métropole lilloise est la seule grande agglomération française où la ville-centre pèse moins de 20 % de la population totale.

⁸ Celles-ci pèsent ensemble davantage que les 4 villes principales réunies : 725.300 habitants contre 428.900.

⁹ Pendant la même période (1975-1990), Lyon et Marseille ont vu leur population augmenter respectivement de 142.000 et 156.000 habitants.

¹⁰ Entre 1982 et 1999, Lille a gagné 12.000 habitants. A l'inverse, les villes de Roubaix et Tourcoing ont perdu 10.500 habitants au cours de la même période. INSEE, Recensement général de la population, 1999.

¹¹ Cf. S. DORMARD, D. PARIS, P.J. THUMERELLE, *Disparités géographiques internes et rééquilibrage du développement : un enjeu d'aménagement pour la métropole lilloise*, Hommes et terres du Nord, 1998/4, p. 195-199.

nationale s'établissant à 12 %) ¹². En définitive, la crise économique a renforcé les disparités intra métropolitaines, en particulier entre une ville de Lille à la croissance retrouvée et un « versant Nord-est » qui n'arrive pas à sortir de la spirale de la récession et de la déqualification urbaine ¹³.

L'effondrement des activités industrielles traditionnelles est à l'origine de la déqualification et de la dégradation d'une part importante du tissu urbain de la métropole, parsemé de friches industrielles. La désindustrialisation constitue depuis une vingtaine d'années un autre facteur supplémentaire de désintégration de l'espace urbain de la métropole.

2. L'organisation politique et institutionnelle de la métropole lilloise : une co-gestion communes / communauté urbaine

La principale caractéristique de l'organisation institutionnelle de la métropole tient à la présence depuis 30 ans d'une communauté urbaine, structure intercommunale dont les prérogatives concernent l'ensemble des politiques urbaines de la métropole. Néanmoins, la Communauté Urbaine de Lille ne se substitue pas au pouvoir politique des 87 communes dont les conseillers sont élus au suffrage universel direct. En outre, nombre de compétences (circulation, stationnement, éclairage public, espaces verts, équipements scolaires, équipements socioculturels et sportifs, habitat et développement économique, etc.) n'ont pas été transférés - ou seulement en partie - à la communauté urbaine et restent du ressort des communes.

L'incomplète répartition des compétences et l'émiettement du pouvoir de décision entre les 87 communes membres de la communauté urbaine - qui en dehors de projets d'intérêt communautaire restent maîtresses du développement de leur territoire - sont autant d'entraves à l'émergence d'un réel pouvoir d'agglomération et à la mise en cohérence des politiques urbaines.

2.1. Origines et fonctionnement de la Communauté Urbaine de Lille (C.U.D.L.)

A la structure polynucléaire de la métropole ont correspondu de profonds et durables cloisonnements internes. Durant les années 60, alors que l'industrie locale entre en récession, ces clivages apparaissent comme un obstacle au développement de la métropole.

¹² Les taux de chômage concernent les bassins d'emploi de Roubaix-Tourcoing et de Lille. Source : *Lille après Euralille, la métropole en mutation*, ADULM, octobre 1998.

¹³ Les travaux de géographie régionale mettent l'accent sur la polarisation des activités économiques et sur le renforcement des inégalités spatiales de revenus et de niveaux de vie entre Lille et les communes de Roubaix, Tourcoing et leur périphérie - autrement dit le « Versant Nord-est » désignant communément l'ancienne agglomération de Roubaix-Tourcoing. Cf. S. DORMAND et al., *Disparités géographiques internes...*, op. cit.

Aussi est-ce l'Etat qui crée autoritairement la Communauté Urbaine de Lille en 1966¹⁴. Il s'agissait de doter l'agglomération d'un établissement public de coopération intercommunale susceptible d'équiper et de rationaliser le développement de la conurbation lilloise pour en faire l'une des huit « métropoles d'équilibre »¹⁵.

Les caractéristiques générales d'une communauté urbaine

A la fin des années 60, la création des communautés urbaines par l'Etat répondait à une volonté de fédéralisme communal en substituant à une multitude de communes un établissement public administratif capable de prendre en charge le développement et la gestion des équipements collectifs et des services urbains à l'échelle d'une agglomération.

Selon la loi du 31 décembre 1966 instaurant les communautés urbaines, leur administration est calquée sur celle des communes. Chaque communauté urbaine dispose de personnels, biens et finances propres. En revanche, la communauté urbaine dépend des communes au moment de sa création et lorsqu'elle veut agir.

L'organisation de base de la communauté urbaine est le conseil de communauté composé de délégués du conseil municipal de chaque commune membre. A la différence des conseillers municipaux élus au suffrage universel direct, les conseillers communautaires sont cooptés au second degré.

Etablissement public, la communauté urbaine est caractérisée par des attributions définies par la loi et l'absence de pouvoir réglementaire ou de compétences de police générale, prérogatives propres à la collectivité locale. Cependant, à l'instar des collectivités locales, la communauté urbaine bénéficie du pouvoir fiscal.

Au total 14 chapitres de compétences obligatoires¹⁶ ont été transférés des communes aux communautés urbaines. Ces compétences concernent deux grands domaines d'intervention, l'aménagement urbain et la gestion des services et équipements intercommunaux.

A Lille, la représentation des petites communes au sein du conseil de communauté a longtemps été une source de dissensions internes. Ce n'est que depuis 1995 et après plusieurs amendements successifs, que l'ensemble des 87 communes membres siègent au sein du conseil de la communauté urbaine de Lille.

¹⁴ La perspective d'aides substantielles du gouvernement aux métropoles d'équilibre a été un motif de ralliement des maires de la communauté urbaine à l'institution communautaire.

¹⁵ Dès 1955, le ministre de la reconstruction et du logement, Claudius-Petit prône une politique volontariste d'aménagement du territoire visant à rééquilibrer le développement urbain et économique de la France. Créée en 1963, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) propose d'appuyer le redéploiement de l'espace national sur le développement de 8 métropoles d'équilibre d'au moins un million d'habitants, dans le but de contrebalancer l'hégémonie parisienne et de catalyser le développement des régions.

¹⁶ En matière d'aménagement les compétences communautaires concernent les chartes de développement, les documents de planification urbaine (schéma directeur et POS), le logement (en partie), la constitution de réserves foncières communautaires et l'aménagement urbain opérationnel (ZAC, ZA, etc.). En matière d'équipements et de services, les compétences de la C.U.D.L. englobent les transports urbains, l'eau, l'assainissement, le traitement des déchets, les locaux scolaires, certains équipements métropolitains comme le MIN (marché d'intérêt national), le Stadium-Nord et le Musée d'Art Moderne de Villeneuve d'Ascq.

Aujourd'hui, l'absence de légitimité politique constitue l'un des principaux points de blocage de cette institution. Pour y remédier certains responsables politiques locaux prônent une plus grande intégration politique - par l'élection du conseil de communauté au suffrage universel direct - voire même territoriale, au moyen d'une fusion des communes au sein d'une seule « super-commune ». D'autres demandent le maintien d'un fédéralisme communal incarné par une communauté urbaine dont les représentants seraient toujours élus au second degré mais dont les compétences communautaires seraient étendues à des domaines d'intervention stratégiques actuellement aux mains des communes, comme l'habitat et le développement économique¹⁷.

Le budget de la communauté urbaine de Lille

L'autonomie financière de l'établissement public repose sur sa capacité à lever ses propres impôts. La communauté urbaine perçoit également des participations financières versées par l'Etat et notamment les deux dotations globales d'équipement et de fonctionnement. Elle peut également recevoir des aides financières de la région et du département, via notamment le Contrat de Plan Etat-Région. Le budget communautaire est arrêté pour cinq ans par un vote du conseil de communauté (cf. infra le « plan pluriannuel d'investissement »).

2.2. Les autres collectivités locales intervenant sur le territoire communautaire

Outre la communauté urbaine et les communes, d'autres collectivités participent - dans leurs domaines de compétence respectifs - à la gestion et au développement de la Métropole. L'intrusion d'autres collectivités locales supra communales comme le département ou la région dans la gestion de la métropole ajoute à la parcellisation des politiques urbaines. Ceci a des incidences directes sur la définition et l'animation de politiques se situant à la charnière de plusieurs domaines de compétence comme la sécurité routière.

Les lois de décentralisation ont transférés certains domaines de compétence auparavant gérés par les services de l'Etat aux collectivités locales chargées d'administrer les départements et les régions, en l'occurrence le Conseil Général du Nord et le Conseil Régional Nord - Pas de Calais¹⁸.

¹⁷ Ce débat est relancé par le projet de loi n° 1155 relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale. Cf. les nombreux articles consacrés au thème du pouvoir d'agglomération dans la métropole de Lille parus dans la presse quotidienne régionale (*La Voix du Nord, Nord Éclair*) depuis la fin de l'année 1998.

¹⁸ Le Conseil Général est avant tout le médiateur privilégié de la société locale et principalement rurale. Il ne dispose pas sur les grandes villes et les institutions d'agglomération qui les complètent (comme les communautés urbaines) de pouvoir de tutelle comme c'est le cas pour les communes rurales ou les petites villes du département. Il intervient néanmoins dans la gestion des agglomérations par le biais de ses domaines de compétence propres : aides sociales et sanitaires, réalisation et entretien des collèges, action éducative, développement économique, infrastructures (réseau routier départemental) et de transports en commun (bus départementaux), agriculture, tourisme et environnement.

Créée peu de temps après les communautés urbaines, la région, groupement de départements, a été conçue comme un relais des politiques gouvernementales d'aménagement du territoire. Érigée en collectivité locale par les lois de décentralisation, la région continue de se distinguer des départements par l'ingérence de l'Etat

L'emboîtement des territoires issus du découpage administratif du territoire français amène ces collectivités locales à intervenir parfois sur les mêmes secteurs géographiques et/ou domaines de compétence. Cette superposition des champs d'intervention incite les collectivités locales à collaborer sur les dossiers les plus importants. Des problèmes de coordination existent néanmoins et sont un frein à une plus grande cohérence des interventions des différents acteurs locaux dans un même domaine de compétence (cf. chapitre 2 et les problèmes de mise en cohérence des politiques locales de sécurité routière).

2.3. Les services de l'Etat

A l'origine de la communauté urbaine de Lille, l'Etat a directement participé à l'élaboration et à la mise en œuvre des orientations de développement de la métropole lilloise (SDAU de 1971 et réalisation de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq conduite par un établissement public d'aménagement). Suite aux lois de décentralisation, les compétences ont été réparties entre l'Etat et les collectivités locales qui ont ainsi acquis plus d'autonomie. Aujourd'hui, sur le territoire de la métropole lilloise, l'Etat agit surtout pour fixer un cadre législatif aux négociations des acteurs locaux et tente de favoriser la coopération entre les collectivités locales par le biais de démarches partenariales (c'est notamment le cas dans le domaine de la sécurité routière comme nous le verrons au chapitre 2).

3. Les politiques urbaines dans la métropole lilloise

3.1. Trois décennies de politiques urbaines dans la métropole

La mise en perspective des politiques urbaines nous permet d'apporter deux éclairages préalables à cette étude. Tout d'abord, elle renseigne sur les modèles de développement et d'organisation spatiale qui ont présidé au développement de la métropole depuis l'avènement de la communauté urbaine. D'autre part, elle révèle l'influence qu'exerce le mode de gouvernement urbain en usage sur les politiques urbaines et leur niveau de cohérence.

Sur ce dernier point, nous verrons qu'à une première tentative de planification urbaine (le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) succédera une gestion technique et sectorisée de la métropole, marquée par la réalisation de grands projets d'équipement et d'infrastructure. A la fin des années 80, le blocage engendré par des dissensions internes grandissantes débouchera sur une révision du schéma directeur

dans ses domaines de compétence. La région se distingue des départements par sa vocation d'administration de mission, destinée à promouvoir des actions spécifiques sans en assurer directement l'exécution. Les domaines de compétence de la région concernent le développement économique, les transports ferroviaires, l'éducation et la recherche. Elle représente les intérêts locaux auprès de l'Etat dans les négociations relatives à l'élaboration du Contrat de Plan État - Région. D'après Albert MABILEAU, *Le système local en France*, 1991.

marquée par le souci de mettre les politiques urbaines au service d'un projet commun de développement.

3. 1. 1. La C.U.D.L., un outil au service de l'équipement de la métropole (1971-1989)

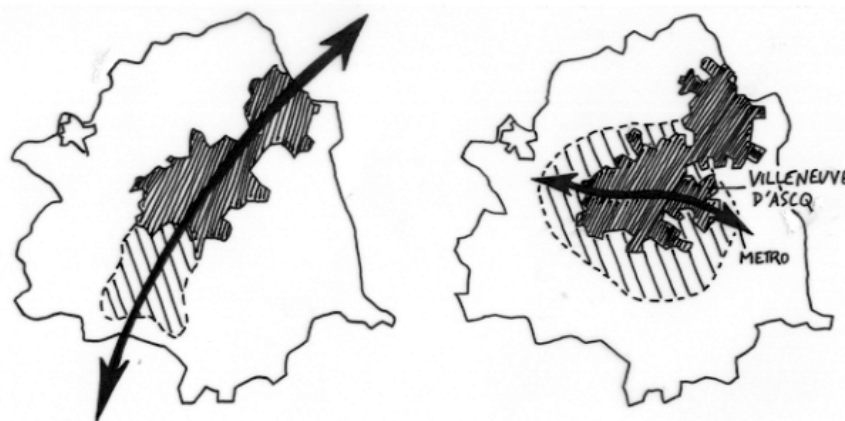
Cette période est surtout marquée par la réalisation de grands projets d'aménagement urbain, d'infrastructures de transports et d'équipements métropolitains. L'institution communautaire est d'abord l'outil financier et technique de la modernisation de la « Métropole du Nord ». La mise en commun forcée des moyens humains, financiers et techniques des communes réunies au sein de la communauté urbaine a permis de combler le retard de la métropole en équipements publics et en infrastructures de transports (voirie, métro, assainissement, établissements scolaires et de santé, logements, etc.).

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la métropole (SDAU) élaboré en 1971 et approuvé en 1973 est l'un des premiers chantiers des services communautaires. Mais les orientations stratégiques de développement définies par ce document sont rapidement contredites par d'autres choix - l'implantation d'une agglomération nouvelle à l'Est de Lille en particulier - qui apparaîtront contraires au développement historique de la métropole selon un axe nord-sud ¹⁹.

La réalisation des grands projets d'équipements et d'infrastructures s'accompagne du développement des services techniques communautaires - en particulier ceux chargés de la voirie, des transports et de l'assainissement. La taille et la technicité de ses services confèrent un caractère technocratique à la communauté urbaine. Ce dernier se renforce avec la dissolution en 1977 de l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine jugée trop critique à l'égard des choix de développement arrêtés par le conseil de communauté (cf. note ¹⁹ sur les prises de position du président de l'agence d'urbanisme à l'époque).

En réalité, la création de la C.U.D.L. ne met pas fin aux clivages économiques, sociaux et politiques qui séparent les différentes communes de l'agglomération. Les disparités économiques et sociales entre les différents secteurs de la métropole sont aggravées par la désindustrialisation et par « l'exurbanisation » qui profite aux communes périphériques au détriment des grandes villes.

¹⁹ L'implantation de la Ville Nouvelle de Lille à Annapes fut décidée par le ministre de l'Équipement de l'époque, Edgar Pisani. Cette décision de privilégier un développement est-ouest de la métropole contredit les orientations d'aménagement proposées par l'atelier d'urbanisme métropolitain de 1965 - lesquelles sont reprises par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1973 - d'un développement nord-sud de la métropole plus équilibré et conforme à l'armature urbaine existante. Le déséquilibre sera renforcé par la réalisation en 1978 d'un métro automatique reliant la ville nouvelle à Lille et dont le directeur de la première agence d'urbanisme dira : « *le métro c'est le summum du déséquilibre qui s'introduit dans la métropole. Il n'y aura plus d'argent pour faire autre chose* ». Propos cités dans Lille Métropole 1968-1998, *La Métropole rassemblée*, Fayard, 1998, p. 187.



**Axe de développement projeté
par le SDAU de 1971**

Développement constaté en 1991

Source : Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole,
Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'arrondissement de Lille «20 ans après», 1991

Dès 1974-1975, un climat de conflit croissant se développe entre la C.U.D.L. incarnée par un président autoritaire et les maires des principales villes. Les communes du Versant Nord-est reprochent à la communauté urbaine de les oublier au profit d'autres secteurs de la métropole. Pour s'assurer du soutien des petites communes, la communauté urbaine finit par mettre en place une politique de guichet²⁰ ignorant les disparités socio-économiques qui divisent la métropole. Durant les années 80, les rivalités entre communes et groupes politiques au sein du conseil de communauté aboutissent à la paralysie de l'institution illustrée par l'échec ou le détournement de plusieurs grands projets collectifs.²¹

3. 1. 2. La recherche d'un projet partagé de développement pour la métropole (1990-1998)

L'émergence d'un consensus politique

En novembre 1988, la signature d'une charte de développement par les maires des 5 communes les plus peuplées de la métropole marque un changement d'attitude des communes et un tournant dans l'histoire politique de la Métropole. Le maire de Lille,

²⁰ A Lille et dans d'autres communautés urbaines, un système « d'enveloppes budgétaires » permet de dégager annuellement, à l'intérieur des crédits votés par le conseil de communauté, une somme qui est ventilée entre toutes les communes membres. Le maire de chacune de ces communes peut établir dans la limite de ces « enveloppes », dont le montant résulte de l'application d'une formule différente selon l'objet considéré (par exemple pour la voirie la longueur des voies publiques et la population de la commune ...), une liste de travaux qu'il souhaite voir réaliser en priorité. C'est offrir à chaque commune une certaine liberté de choix à l'intérieur du contingent qui lui est affecté et ainsi renforcer son adhésion à l'institution communautaire. Christine BRECHON-MOULENES, *Les organisations intercommunales*, Dalloz, 1988.

²¹ Pierre BRUYELLE évoque le projet avorté de l'opéra du Nord, l'affaire Bull et la réalisation de la « ligne 1 bis » du métro. Cf. Pierre BRUYELLE, *La communauté urbaine de Lille, métropole du Nord-Pas-de-Calais*, La documentation française, 1991, p. 129-131.

Pierre Mauroy, accède à la présidence de la communauté urbaine sur la base de cet accord politique et programmatique. En particulier, la mise en relation des villes de Roubaix, Tourcoing et Lille par le métro, jusqu'alors différée, figure parmi les priorités de cette charte²². Ce projet scelle symboliquement la réunion des deux principales entités de la métropole, Lille et le Versant Nord-est.

Pour traduire en actes les orientations du programme, les responsables politiques de la communauté urbaine décident de procéder à la révision du schéma directeur²³. Mais l'absence d'une structure de réflexion stratégique et prospective apparaît désormais comme un handicap : une nouvelle agence de développement et d'urbanisme est créée dans le but « d'éclairer les choix des élus ».

Le schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole (1991-1997)²⁴

La révision du schéma directeur a été la première mission de la nouvelle agence d'urbanisme mise en place en 1990. Cette structure occupe aujourd'hui une place importante dans le paysage institutionnel de la métropole. Malgré des moyens humains et financiers limités, ses missions concernent l'ensemble des politiques urbaines de la métropole. Cette polyvalence et sa place en amont de la chaîne des décisions tendent à la positionner dans une situation de concurrence vis-à-vis des services techniques de la communauté urbaine longtemps seuls détenteurs du pouvoir d'expertise²⁵.

Le schéma directeur de développement et d'urbanisme (SDDU) de Lille Métropole reprend les enjeux et les principes énoncés dans la charte des grands maires et l'accord programmatique dont les maîtres mots sont développement et solidarité. Surtout, il réoriente le schéma de développement de la métropole en direction des agglomérations de Roubaix et Tourcoing, selon un axe nord-sud²⁶ renouant avec l'idée d'organiser la métropole autour d'une épine dorsale réunissant les trois principales villes Lille-Roubaix-Tourcoing.

Cinq axes stratégiques, adoptés en décembre 1992, ont guidé la transcription spatiale du modèle métropolitain de développement défini par le schéma directeur : l'international (valorisation de la position de carrefour européen et de la situation

²² Signé par les présidents des différents groupes politiques du conseil de communauté, ce document est l'expression d'un consensus des groupes politiques et des communes de la communauté urbaine autour d'un projet de développement équilibré de la métropole.

²³ Parallèlement un audit du fonctionnement des services communautaires est mené et un nouvel outil de gestion est mis en place : le plan pluriannuel d'investissement (PPI) définit les priorités d'un programme étalé sur la durée du mandat mais laisse toute latitude à l'assemblée communautaire lors du vote annuel du budget. Sur le budget communautaire cf. infra § 3.6.

²⁴ L'évolution terminologique souligne un changement de conception et de culture, le passage de la planification au projet. Au terme « aménagement » employé en 1973 pour qualifier le premier schéma directeur est préféré en 1998 celui de « développement ». « *On ne parle plus de schéma d'aménagement et d'urbanisme mais de schéma de développement et d'urbanisme. La nuance est de taille. Les élus ont bien conscience d'avoir choisi un projet de développement alliant l'ambition internationale, la recherche de la qualité de vie et la solidarité de la métropole(...)* Le géomètre a cédé la place au développeur, porteur d'un projet politique. » D'après C.U.D.L., *La Métropole rassemblée*, op. cit., p. 138.

²⁵ L'histoire de la mise en œuvre de la démarche du plan de déplacements urbains illustre le climat de compétition qui existe entre l'agence d'urbanisme et les services communautaires.

²⁶ cf. carte des « axes urbains », SDDU, p. 143

transfrontalière), l'accessibilité (renforcement du positionnement de la métropole dans l'espace français et européen par les infrastructures de transports), la qualité (valorisation du cadre de vie dans une optique de développement durable et de promotion de la métropole), le développement (pour sortir du marasme économique et promouvoir la métropole), la solidarité (cohésion sociale, cohérence fiscale et rééquilibrage entre les différents secteurs qui composent la métropole).

Le projet de développement métropolitain dessiné par le nouveau schéma directeur repose sur quatre « orientations » qui définissent par ordre d'importance les nouveaux contours des domaines prioritaires d'intervention des politiques urbaines²⁷ :

1. le développement par l'international,
2. la « ville renouvelée »,
3. la préservation et la valorisation de l'environnement,
4. l'amélioration de l'accessibilité et des moyens de communication.

Les thèmes développés dans le schéma directeur sont aujourd'hui déclinés au niveau des différentes politiques sectorielles. Ces dernières présentent un certain nombre d'interrelations mises en évidence par les orientations du nouveau schéma directeur.

3.2. Le développement économique par l'international

« Le développement de la métropole par l'international » constitue la clef de voûte du schéma directeur de développement et d'urbanisme approuvé à la fin de l'année 1997 et par conséquent de la politique de développement économique mis en œuvre par les services communautaires et les organismes locaux compétents. Pour ces derniers, il s'agit de mettre à profit la position privilégiée de Lille dans le réseau européen des trains à grande vitesse depuis la mise en service du TGV-Nord et du tunnel sous la manche. Cette stratégie repose sur la présence ou la réalisation de grands équipements tertiaires et zones d'activités liées à l'international (Euralille, l'Eurotéléport à Roubaix, le site de l'Union, Eurasanté, le parc technopolitain de la Haute-Borne, l'Eurozone...) destinés à drainer vers la métropole des activités de pointe. Le développement par l'international repose également sur l'organisation de grands événements (la candidature de Lille au JO de 2004 relayée depuis par l'élection de Lille au titre de capitale européenne de la culture en 2004) assurant la promotion de l'agglomération en France et à l'étranger.

Le schéma directeur de développement et d'urbanisme détermine les principaux points d'ancrage territorial du développement économique de la métropole. L'une des caractéristiques du développement proposé est de favoriser le réinvestissement de certains secteurs d'activités existant desservis ou susceptibles de l'être par le réseau de transport en commun. Les orientations arrêtées par le SDDU au titre du développement économique sont ainsi censées contribuer à la stratégie de la « ville renouvelée » (cf. infra § 3.3).

Dans le domaine du développement commercial, le schéma directeur de développement et d'urbanisme commercial, actuellement en cours d'élaboration, a pour

²⁷ Cf. ADULM, *Lille Métropole en 2015 ? Le schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole approuvé le 18 décembre 1997*, 1998.

but de définir une politique d'implantations commerciales répondant à la même volonté de limiter l'étalement urbain « *en privilégiant le renforcement du commerce dans les centres-villes et les quartiers à potentialité commerciale(...) et en limitant drastiquement les développements et les extensions des équipements commerciaux situés à la périphérie des villes et en bordure d'agglomération...* »²⁸.

Les principaux acteurs de la politique de développement économique sont les communes, la communauté urbaine et la chambre de commerce et d'industrie de Lille Métropole. L'élargissement des compétences de la C.U.D.L. en matière de développement économique est actuellement au cœur du débat politique relatif à la constitution d'un réel pouvoir d'agglomération²⁹.

Plusieurs organismes se chargent de l'animation de la politique économique de la Métropole : outre l'Agence d'Urbanisme, l'Agence pour la Promotion Internationale de la Métropole (APIM)³⁰ et le Comité Grand Lille sont les principaux relais de la politique du développement économique de la métropole.

Le développement par l'international repose également sur la coopération transfrontalière³¹ et la coopération décentralisée. Concept récent dans la métropole, la coopération transfrontalière repose sur un certain nombre d'opérations franco-belges (lignes de bus transfrontalières, stations d'épuration) et sur le projet de schéma transfrontalier d'aménagement et de développement. Enfin, la coopération décentralisée, principalement avec les pays en voie de développement, constitue l'un des supports de la promotion de la métropole et des compétences des services communautaires à l'étranger.

La politique du développement économique par l'international repose aussi sur le développement des activités logistiques (sur la base d'un réseau de plates-formes logistiques mettant à profit la densité du réseau ferroviaire et surtout autoroutier métropolitain). On aperçoit ici l'une des contradictions du modèle de développement énoncé par le schéma directeur : la spécialisation de la métropole dans le secteur logistique apparaît quelque peu contraire aux orientations arrêtées dans les domaines de l'aménagement urbain ou des transports qui visent à une stabilisation de l'urbanisation périphérique et des déplacements automobiles dans la métropole.

²⁸ Source : « Pour un schéma directeur d'urbanisme commercial de la métropole lilloise », Extrait du *Registre aux délibérations du Conseil de la Communauté urbaine de Lille*, séance du 7 février 1997

²⁹ « Le Comité Grand Lille organise un débat : *Quel pouvoir d'agglomération à Lille Métropole* » ?, *La Voix du Nord*, dimanche 18 avril 1999.

³⁰ L'APIM a pour mission d'assister les entreprises au cours de leur implantation dans la métropole lilloise. Elle est financée par la C.U.D.L., Les chambres de commerce et d'industrie de Lille Métropole et Armentières et le Conseil Général du Nord.

³¹ Depuis 1991, la C.U.D.L. s'est rapprochée des cinq structures intercommunales du versant belge de la métropole pour constituer la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (CoPIT). Cette structure tente de promouvoir un schéma transfrontalier de développement et d'aménagement du territoire (projet Grootstad).

3.3. *L'aménagement urbain et la politique de la « ville renouvelée »*³²

En matière d'aménagement urbain, le principe de la « ville renouvelée » constitue le pendant de la stratégie de « développement par l'international ». Qualifiée « d'axe fondamental du projet urbain métropolitain, la stratégie de la ville renouvelée » vise « à tirer parti des potentiels des territoires de la métropole qui subissent une déqualification physique, sociale et économique pour leur redonner de la valeur ». Selon les auteurs du schéma directeur « la requalification urbaine, le soin donné aux paysages, l'aménagement d'espaces verts, la reconquête des espaces entourant l'eau valorisent l'image urbaine, justifient l'ambition internationale de la métropole »³³.

L'ampleur du mouvement de déqualification et de dévalorisation de certains secteurs de la conurbation lilloise justifie que la reconversion économique et urbaine soit placée au centre des politiques urbaines de la métropole. Tous les domaines sont concernés : politique de la ville, aménagement urbain, développement économique, écologie urbaine et transports.

Les processus de dégradation se rencontrent principalement dans les anciens quartiers industriels ou dans certains quartiers d'habitat collectif. Il s'agit d'une grande partie des territoires du versant nord-est et des communes de Roubaix, Tourcoing, Wattrelos et Hem en particulier, du croissant sud de Lille et certains secteurs de l'Armentériois et de la vallée de la Lys. Ces espaces à reconquérir représentent une superficie de près de 4200 hectares³⁴ soit 20% du territoire urbanisé, 30% des habitants et du parc immobilier résidentiel de la métropole.

La stratégie de la ville renouvelée vise à apporter une réponse à la dégradation économique, sociale, culturelle, environnementale et urbaine de certains secteurs de la métropole lilloise. Elle répond aussi à la volonté de mettre un frein à l'étalement urbain et de préserver les espaces agricoles de la métropole dont le statut d'espaces naturels et de loisirs est désormais reconnu. Elle constitue le contrepoint de la politique d'extension urbaine initiée lors de l'aménagement de la ville nouvelle de Villeneuve d'Ascq dans les années 70. Une telle stratégie propose six objectifs coordonnés s'appliquant à différents domaines de la gestion urbaine :

1. « la redéfinition des fonctions économiques et urbaines de la métropole,
2. la requalification et le traitement systématique des friches industrielles,
3. le renouvellement massif du parc de logement,
4. la valorisation systématique des voies et coupures urbaines,
5. la rénovation des bâtiments et espaces publics,
6. la combinaison d'une action sociale et participative ».

³² L'expression de « ville renouvelée » a fait son apparition dans les politiques urbaines de Lille au début des années 90 à l'occasion de la révision du schéma directeur et de l'élaboration du programme local de l'habitat et de la charte d'objectifs. Cf. F-X ROUSSEL, « Heurs et malheurs des villes : à la recherche de la ville renouvelée », *Hommes et terres du Nord*, avril 1995, p. 231-237.

³³ Extrait tiré du Schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, approuvé le 18 décembre 1997.

³⁴ A titre de comparaison la consommation d'espace dans la métropole entre 1970 et 1990 a été de 6500 hectares.

La politique de la ville renouvelée se situe dans le prolongement des procédures et démarches engagées localement dès le début des années 90 au titre de la politique de la ville³⁵. Lancé en 1996, le Grand Projet Urbain³⁶ (GPU) constitue le principal cadre de référence de la politique de la ville renouvelée. Prévu pour être échelonné sur 15 ans, le GPU combine, à l'échelle des 13 quartiers les plus démunis de la métropole, des actions économiques ou sociales (éducation et formation) et des opérations d'aménagement urbain (résorption des friches, désenclavement des quartiers, rénovation de l'habitat, création d'espaces verts).

Les principaux acteurs de l'aménagement urbain dans la métropole sont les services de la C.U.D.L. chargés de l'urbanisme et de l'aménagement (« pôle développement de la métropole »), les communes et les sociétés publiques et privées d'aménagement. Il est important de noter que les services communautaires ne sont pas maîtres d'œuvre des opérations d'aménagement urbain (à la différence de l'assainissement et de la voirie). Ce rôle est assuré par les sociétés d'aménagement publiques et privées (SEM Euralille, SEM de la ville Renouvelée, SORELI, etc.) ainsi que par certains organismes de logements sociaux (OPAC). Bien que les compétences en matière d'aménagement aient été transférées à la C.U.D.L. dès sa création, certains domaines annexes demeurent de la compétence des communes (équipements publics, développement économique, espaces verts). De ce fait, elles interviennent à plusieurs titres dans la politique d'aménagement de la métropole. Lorsqu'ils ne sont pas à l'origine des projets, les services municipaux sont toujours associés à l'élaboration des projets d'aménagement. Ces mêmes services sont chargés de l'instruction des demandes d'utilisation des sols (permis de construire et de démolir notamment). Les communes interviennent également par le biais des sociétés d'économie mixte qu'elles contrôlent (par exemple la SORELI à Lille). Enfin et surtout, les communes participent à la programmation des opérations d'aménagement urbain à l'intérieur de leur territoire.

Le morcellement des compétences, la diversité des sources de financement et la multiplicité des acteurs intervenant dans le champ de l'aménagement constituent autant d'entraves à la mise en œuvre d'une politique globale telle que celle de la ville renouvelée³⁷.

La sécurité routière, absente de la politique de la ville renouvelée ?

Si la résorption des coupures urbaines, la desserte par les infrastructures et la lutte contre l'insécurité dans les transports en commun justifient le lancement d'opérations engagées au titre de la politique de la ville renouvelée, il n'en va pas de même pour la sécurité routière qui constitue rarement un motif d'intervention. Seules quelques études

³⁵ Le contrat d'agglomération signé en 1992 entre l'Etat, la Région et la C.U.D.L. a ouvert la voie de la politique de la ville renouvelée en combinant des actions de développement économique et social et des projets de requalification urbaine, notamment le long du grand canal de Roubaix.

³⁶ Le grand projet urbain est un programme spécifique dont l'Etat finance l'investissement par le biais de la dotation de solidarité urbaine (DSU), ayant pour objectif la réinsertion urbaine et faisant l'objet d'un contrat entre l'Etat et les collectivités territoriales.

³⁷ Sur les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de cette stratégie et plus généralement dans l'élaboration d'une politique communautaire de l'habitat dans la métropole lilloise, cf. F-X, ROUSSEL, *Heurs et malheurs...*, op. cit. et Pierre GINET, *Analyse géopolitique de 14 ans de politique de la ville dans la communauté urbaine de Lille*, Hommes et Terres du Nord, 1997-1, p. 38-46.

relatives à la valorisation des voies et coupures urbaines intègrent, à différents degrés, la sécurité routière parmi les nombreux éléments du projet³⁸. Les concepteurs semblent considérer que le traitement de la sécurité ressort des études techniques précédant la phase de réalisation et non de la phase amont du projet (études préalables). La prise en compte de la sécurité est en outre cantonnée au linéaire de la coupure ou de la voie à requalifier (chaussée, trottoirs, carrefours).

Des expériences avaient pourtant montré l'intérêt d'associer le thème de la sécurité routière à des actions de revalorisation urbaine menées à l'échelle du quartier (Cf. les programmes « Villes plus sûres, quartiers sans accident » et « Mieux vivre et circuler en ville »). Des études en cours initiées dans le cadre du « pacte de relance pour la ville » en vue d'améliorer les conditions de mobilité des habitants de certains quartiers, sont uniquement centrées sur les insuffisances du système de transport public et occultent celles du réseau viaire, pourtant vecteur d'insécurité et d'enclavement³⁹.

3.4. Les enjeux du développement durable

Au-delà des enjeux du développement économique et urbain précédemment évoqués, la politique de la ville renouvelée répond également à la volonté d'apporter une réponse aux graves problèmes de pollutions, de nuisances et d'atteintes environnementales auxquels est confrontée la métropole lilloise⁴⁰. Son passé industriel, la présence sur son territoire de plus d'un million d'habitants et la fragilité du milieu naturel explique l'ampleur des problèmes rencontrés : pollution des cours d'eau et des ressources en eau potable, pollution des sols (anciens sites industriels), pollution de l'air (par l'ozone en particulier), nuisances sonores dues à la circulation, dégradation des espaces naturels et agricoles.

Jusqu'à présent, les politiques mises en œuvre par la C.U.D.L. ont répondu à l'urgence, en apportant des solutions correctives aux problèmes de pollution générés par les activités humaines et industrielles de la métropole. Depuis sa création la communauté urbaine concentre ses efforts dans le domaine de la collecte et du traitement des résidus urbains (effluents industriels, eaux usées, déchets). L'entretien et la modernisation des services de collecte et de traitement des déchets absorbent une part croissante du budget de la communauté urbaine de Lille. L'ampleur des problèmes de développement et de pollution a longtemps occulté d'autres atteintes environnementales engendrées par la croissance urbaine (régression des espaces agricoles de la métropole au profit de l'urbanisation, important déficit en espaces verts).

³⁸ Il convient cependant de nuancer cette observation à partir de l'exemple du projet d'aménagement et de développement du territoire traversé par le canal de Roubaix. Il semblerait en effet que le thème de la sécurité routière n'apparaisse vraiment qu'en aval des réflexions d'aménagement, au stade de la transcription technique des principes d'aménagement (Cf. l'étude de Christian DEVILLERS / AMAVI, rapport final, décembre 1994 et la charte d'aménagement du canal de Roubaix réalisée par JNC International, janvier 1997).

³⁹ Nous verrons à travers l'étude de cas (chap. 4), que le sentiment d'insécurité engendré par les conditions de circulation automobile dans les quartiers sociaux constitue néanmoins un motif d'intervention des municipalités.

⁴⁰ ADULM, « La ville renouvelée illustre le développement durable », *La Farde*, juin - août 1999.

Depuis quelques années, les réflexions environnementales tendent à dépasser le traitement des rejets industriels et urbains au profit d'une politique globale d'écologie urbaine. La reconnaissance locale des principes de développement durable⁴¹ a contribué à remettre en cause une gestion extensive du territoire et à plaider pour la mise en œuvre d'une politique de régénération urbaine. Ce thème a été l'objet d'une forte médiatisation lors de la candidature de Lille aux Jeux olympiques de 2004.

La Communauté Urbaine de Lille est notamment signataire de la charte d'Aalborg⁴², manifeste des villes européennes en faveur du développement durable. Cette signature doit conduire la C.U.D.L. à la mise en place d'un vaste plan d'action dans le cadre des agendas 21. Au sein des services communautaires, une « mission interservices de responsabilités environnementales » (M.I.R.E.) a été récemment créée dans le but de promouvoir et de coordonner les actions de la C.U.D.L. en faveur de l'environnement.

Vers une « mobilité durable »

La volonté de transformer l'image de la métropole conduit les collectivités à accorder une plus grande importance à la valorisation du cadre de vie et aux impacts environnementaux des choix de développement urbain. Le schéma directeur souligne en particulier la responsabilité des transports routiers dans le développement de la pollution et des nuisances ainsi que celle d'un développement urbain non maîtrisé et fondé sur le report de l'urbanisation nouvelle en périphérie d'agglomération, rendu possible par l'amélioration de l'accessibilité routière. La remise en cause de la place de l'automobile impose de revoir le modèle de développement qui a conduit à l'organisation spatiale actuelle de la métropole :

« ... le problème du traitement de la pollution est pour beaucoup un problème d'aménagement du territoire. Il nous faut organiser nos villes de façon à générer moins de déplacements inutiles et donc moins de rejets.

Il faut enfin reconsidérer la place de l'automobile en ville et doter les transports en commun des moyens qui les rendront compétitifs »⁴³.

Selon les auteurs du schéma directeur, c'est avant tout dans le secteur des transports que les efforts doivent être entrepris pour réduire la pollution atmosphérique. S'appuyant sur les dispositions de la loi sur l'air, ces derniers proposent :

- le développement des transports en commun ;
- la réalisation en ville de réseaux verts favorisant les déplacements piétons et deux-roues ;
- la mise en place du concept de « véhicules partagés » ;
- la généralisation de carburants moins polluants.

⁴¹ ADULM *et al.*, « Développement durable, agendas 21 locaux. Comment les mettre en œuvre ? » Actes des rencontres de Lille les 19 et 20 novembre 1996.

⁴² Ratifiée en 1994 par la communauté urbaine de Lille et certaines communes de la métropole, la charte d'Aalborg stipule notamment que les signataires s'engagent à stabiliser le développement des déplacements automobiles sur leur territoire.

⁴³ SDDU, op. cit. p.103

La prise en compte des problèmes environnementaux marque un tournant dans l'histoire des politiques urbaines occidentales. A Lille, cette prise en compte, combinée aux enjeux du développement économique et social, constitue l'une des justifications majeures à la refonte des politiques urbaines. En matière d'aménagement urbain, ce renouveau s'exprime à travers la stratégie de la ville renouvelée. Dans le domaine des transports, les orientations du SDDU en faveur du développement durable sont aujourd'hui reprises par le plan de déplacements urbains.

3.5. Les politiques de transport

3.5.1. Le « bilan en demi-teinte » de 30 années de politique de transports (1968-1998)

Telle est l'expression employée par le nouveau schéma directeur pour qualifier la politique de transports mise en œuvre dans la métropole depuis la création de la communauté urbaine.

L'automobile et le réseau routier ont été les principaux bénéficiaires de la politique de transports poursuivie dans la métropole lilloise au cours des 30 dernières années. Parallèlement, les investissements consacrés à la réalisation d'infrastructures lourdes de transports urbains (métro automatique) n'ont pas suffi à contrebalancer le développement des déplacements automobiles favorisé à la fois par le développement du réseau routier et autoroutier métropolitain et la périurbanisation.

Les déséquilibres relevés par le schéma directeur⁴⁴ ne sont pas l'apanage de la métropole lilloise, la plupart des agglomérations françaises ayant toutes longtemps privilégié le développement d'un système de transport favorable aux déplacements automobiles. Si, à Lille, la forte densité en infrastructures routières a, pendant un temps, été considérée comme le gage d'une accessibilité accrue, les niveaux de trafic routier qu'elle engendre, les nuisances qui l'accompagnent et l'iniquité de ce mode de transport sont de moins en moins acceptés et remettent en question le bien-fondé d'une telle politique.

L'évolution des déplacements dans la métropole

Le développement d'un réseau d'infrastructures lourdes de transports urbains (métro et tramway) et la sous utilisation des réseaux de surface préexistants (autobus, trains régionaux) n'ont pas permis de contrebalancer la croissance de l'usage de la voiture. Sa part dans les déplacements de la métropole lilloise a doublé entre 1965 et 1998, passant de 28% à 61% des déplacements, alors que celle des transports collectifs est restée stable autour de 8% et nettement inférieure à ce qu'elle est dans d'autres

⁴⁴ Les principales déficiences relevées par le schéma directeur sont : l'insuffisante complémentarité de la route et des transports collectifs, le manque de hiérarchisation du réseau routier, la présence d'un carrefour autoroutier au cœur même de l'agglomération, la faiblesse du réseau de transports urbains dans certains secteurs non desservis par le métro, l'absence de politique globale de stationnement. Source : SDDU, p. 105, op. cit.

agglomérations françaises et occidentales de taille comparable⁴⁵. Les déplacements non motorisés représentent quant à eux un tiers des déplacements sur la métropole (marche à pied 28% et vélos 2%)⁴⁶.

3. 5. 2. Avancées et contradictions du nouveau schéma directeur (1997)

Le nouveau schéma directeur est une bonne illustration des difficultés que rencontre la métropole lilloise sur le plan de la définition d'une politique de transports partagée entre la recherche d'une accessibilité toujours plus grande et la volonté de promouvoir les modes les moins coûteux pour la collectivité. Annonçant le plan de déplacements urbains, les orientations du schéma directeur ne sont pas exemptes de contradictions dès lors qu'elles plaident à la fois pour le développement des transports collectifs et pour une accessibilité routière accrue de la métropole.

Pour enrayer la prolifération du trafic automobile qui constitue aujourd'hui l'une des principales sources de pollution et de nuisances (parmi lesquelles figurent les accidents de la route) dans la métropole, le schéma directeur propose de renforcer le rôle des autres modes dits non polluants dans l'organisation des transports de la métropole. Les enjeux du développement durable et de la valorisation du cadre de vie sont les principales justifications de la remise en cause de la suprématie de l'automobile au sein du système de transports de la métropole et de la définition d'une nouvelle politique de transports. Celle-ci s'articule autour de quelques principes forts basés notamment sur la restriction de l'usage de la voiture en ville, le développement des réseaux lourds de transports en commun⁴⁷ et de marchandises à partir d'une approche

⁴⁵ Répartition des déplacements par mode de transports dans quelques métropoles occidentales en 1997 (D'après L. LECOUTRE, *Les déplacements à Comines*, mémoire de DESS, Université de Lille I, 1999) :

↓ Villes / Modes (%) →	Voiture particulière	Transports collectifs	Deux-roues et Marche à pied
Marseille	51	11	38
Nantes	54	17	29
Strasbourg	49	14	37
Paris	44	20	36
Bologne	35	30	35
Amsterdam	31	23	46
Zurich	28	37	35
Phoenix	96	1	3

Répartition des déplacements par mode de transports à Lille en 1998

(D'après Lille Métropole Communauté Urbaine ; *Les déplacements urbains dans la métropole lilloise, fiche technique 1 : La mobilité des habitants*, 2^{ème} édition, novembre 1999)

↓ Villes / Modes (%) →	Voiture particulière	Transports collectifs	2-roues motorisés	vélos	Marche à pied
Lille	61	8	1	2	28

⁴⁶ Lille Métropole Communauté Urbaine ; *Les déplacements urbains dans la métropole lilloise, fiche technique 1 : La mobilité des habitants*, 2^{ème} édition, novembre 1999

⁴⁷ Le schéma directeur fixe à 200 millions en 2015 contre 100 millions actuellement, le nombre annuel de voyageurs utilisant les transports collectifs dans la métropole lilloise.

multimodale, l'intégration des modes de déplacements de proximité ou encore la sécurité des déplacements.

Cette remise en question des transports routiers a néanmoins ses limites : le schéma directeur n'exclut pas la possibilité d'un accroissement du trafic routier à l'horizon 2015 et par conséquent celle de développer davantage le réseau autoroutier de la métropole. Aussi prévoit-il d'optimiser le réseau routier « en le hiérarchisant et en le complétant pour assurer la fluidité des déplacements dans la métropole ». Plus précisément, cette « optimisation du réseau routier » doit permettre d'éloigner des zones denses le trafic qui ne les concerne pas, de désengorger les entrées sud et ouest de Lille en offrant de nouvelles possibilités d'accès à Lille, d'organiser des échanges efficaces avec les autres modes. La réalisation à long terme d'un « grand ring autoroutier transfrontalier » constitue l'objectif ultime de la politique routière définie par le schéma directeur. Ses auteurs espèrent ainsi résoudre le problème du passage - de moins en moins toléré par les communes concernées et leurs habitants - du trafic de transit international au cœur de zones urbaines denses de la métropole. Soutenu par les milieux économiques de la métropole, le projet d'un grand *ring* autoroutier est repris par le dossier de voirie d'agglomération (DVA) porté par les services locaux du ministère de l'Équipement⁴⁸.

Une telle position n'est pas partagée ni par les associations de protection de l'environnement et du cadre de vie (cf. infra, chapitre 2, 3 et 4), ni par les futurs riverains de ces projets routiers. Ces associations fustigent la logique cumulative du schéma directeur et considèrent que le développement d'infrastructures autoroutières risque surtout de renforcer le morcellement du territoire métropolitain (en multipliant les coupures urbaines), la spécialisation automobile, déjà forte, du réseau viaire et les pollutions générées par le trafic de transit (pollutions de l'air, des sols et eaux de surface). Ce dernier motif a d'ailleurs constitué un motif de rejet du projet de schéma directeur soumis à l'approbation préfectorale, le projet de contournement sud de Lille inscrit dans le document ne présentant pas les mesures nécessaires de protection des champs captants traversés⁴⁹.

3. 5. 3. Objectifs et orientations du plan de déplacements urbains de Lille Métropole

Le plan de déplacements urbains (PDU) de Lille Métropole répond à l'obligation légale⁵⁰ pour toutes les villes françaises de plus de 100 000 habitants de se doter avant

⁴⁸ Les responsables économiques locaux réunis - représentés par le Comité Grand Lille - « placent la réalisation d'un grand ring transfrontalier au premier rang des conditions qu'ils jugent indispensables pour réussir la métropole du XXI^e siècle devant quatre autres conditions majeures que sont, pour eux, une baisse significative du poids de la fiscalité sur les entreprises, la création d'une taxe professionnelle d'agglomération unique, la constitution d'une ville unique de plus d'un million d'habitants, la réalisation d'une université internationale et l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct ». Extrait de l'article de B. DI BATTISTA, « *Quelle métropole à l'horizon 2010 ?* », *La Voix du Nord*, juin 1999.

⁴⁹ Pour y pallier un cahier des charges a été annexé au schéma directeur approuvé. Cf. SDDU, p. 217-220.

⁵⁰ Initiée par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, la démarche de PDU est devenue obligatoire pour les villes de plus de 100.000 habitants au titre de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE) du 30 décembre 1996. Cette dernière précise la vocation et les objectifs du PDU : « Le PDU définit les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de

le 30 juin 2000 d'un nouvel outil de planification définissant les conditions de mise en œuvre d'une approche globale des questions de transports et de déplacements urbains, conforme aux enjeux du développement durable. Un premier tome présentant les objectifs et les orientations générales du PDU lillois auquel a succédé un second regroupant l'ensemble des actions envisagées à court, moyen et long termes ont été tour à tour entériné par un vote du conseil de communauté en décembre 1998 et octobre 1999. L'ensemble du plan doit être prochainement soumis à enquête publique.

Du schéma directeur au PDU

Selon le PDU de Lille Métropole, la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente de déplacements urbains dans la métropole doit répondre à quatre objectifs⁵¹ : « A. l'application des orientations du schéma directeur ; B. la réduction des nuisances liées aux transports ; C. l'amélioration du cadre de vie ; D. la maîtrise de l'évolution des déplacements ».

Si conformément à la loi sur l'air, le PDU reprend l'essentiel des orientations du schéma directeur, il en occulte certains aspects - comme celui, pourtant fondamental, du développement du schéma routier métropolitain à moyen et long termes⁵² - et y adjoint des objectifs et des principes nouveaux.

Sur un certain nombre de points, le PDU se veut plus volontariste que le schéma directeur. Il se fixe comme objectif la stabilisation du trafic automobile généré par les habitants, conformément aux orientations de la charte d'Aalborg, même s'il constate la progression du transport routier de marchandises et en particulier du transit. A l'objectif énoncé par le schéma directeur du doublement des transports collectifs à l'horizon 2015, le PDU ajoute le doublement de l'usage du vélo.

En matière d'actions, les 6 axes du PDU de Lille Métropole réfèrent à quatre principaux thèmes :

1. la valorisation des modes et des espaces de proximité ;
2. le développement et l'optimisation du système de transports en commun ;
3. la préservation de la sécurité et de la santé des personnes ;
4. la mise en cohérence des politiques sectorielles par une plus grande concertation entre acteurs et institutions.

circulation et du stationnement [...] Il vise à assurer un équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilité d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et la santé d'autre part [...] Il a comme objectif un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par une affectation appropriée de la voie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie. Il précise les mesures d'aménagement et d'exploitation à mettre en œuvre... ».

⁵¹ *Plan de déplacements urbains de Lille Métropole, tome 1 : objectifs et orientations*, document adopté par le conseil de communauté le 18 décembre 1998.

⁵² Dans ce domaine, le PDU renvoie au dossier de voirie d'agglomération (DVA) élaboré par les services de l'Etat. Ce document vise à définir la consistance à long terme du réseau routier national de l'agglomération dans le cadre d'une réflexion relative aux réseaux urbains de voirie et de transports urbains quel que soit le maître d'ouvrage ». Cf. Direction Départementale de l'Équipement du Nord, *Dossier de voirie de l'agglomération de Lille : dossier préalable à la concertation*, juin 1999, 68 p.

1. la valorisation des modes et des espaces de proximité

Le premier thème concerne les conditions de développement des modes de déplacements alternatifs à la voiture, en l'occurrence les transports en commun, le vélo et la marche à pied. Il s'agit en réalité de mettre en œuvre le principe de *partage de la rue*. La mise en œuvre de ce principe passe tout d'abord par une redéfinition des conditions de circulation et de la réglementation du stationnement. Parallèlement, la redistribution de l'espace de la rue au profit des modes de déplacements alternatifs à la voiture sera mise à profit pour requalifier l'espace public selon une approche globale⁵³. Le PDU prévoit la mise en œuvre de chartes d'aménagement définissant un certain nombre de normes d'aménagement relatives à l'insertion des bus, des vélos et des piétons sur la voie et ses abords immédiats.

2. La valorisation du système de transports en commun

La valorisation du système de transports en commun constitue la principale alternative à l'automobile pour les déplacements de moyenne et longue distances dans les zones urbaines de la métropole.

Elle repose tout d'abord sur l'optimisation des réseaux lourds de transports collectifs existants (amélioration de l'exploitation des métro, tramway et trains régionaux) - le coût de construction de la ligne 2 du métro ne permettant pas de lancer d'autre réalisation à court terme.

Le développement des transports collectifs de surface (bus en site propre ou en couloir prioritaire, tramway) doit permettre d'apporter une offre complémentaire.

Des parcs relais pour voitures et vélos implantés en entrée de ville et en milieu périurbain assureront l'interface entre les réseaux de transports en commun et les moyens de transport individuel.

3. La préservation de la sécurité et de la santé des personnes

L'insécurité publique et routière domine sensiblement les questions de nuisances environnementales. Si la sécurisation des transports en commun et de l'espace public doit permettre de rendre ces derniers plus attractifs, le PDU rappelle qu'en l'état actuel des connaissances, l'insécurité routière demeure le premier problème de santé publique. L'une des spécificités du PDU de Lille est de fixer un objectif quantifié à atteindre dans le domaine de la sécurité routière (sur cet objectif et les actions spécifiques énoncées par le PDU dans ce domaine cf. infra chapitre 4).

A l'inverse, les questions du bruit et de la pollution de l'air sont l'objet de propositions d'actions générales dépourvues de tout objectif chiffré. Contrairement à la sécurité routière, les connaissances techniques et les données en la matière font défaut. Le PDU de Lille tend donc à renverser l'ordre des priorités énoncées par la loi sur l'air

⁵³ A cette fin, un groupe de travail « PDU - qualité des espaces publics » réunissant des techniciens des directions urbanisme et voirie de la communauté urbaine et animé par l'agence d'urbanisme a été constitué dans le but de promouvoir une approche globale des espaces publics en recourant à des méthodes de travail plus transversales. Cf. infra chapitre 4.

et à privilégier des objectifs sécuritaires quelque peu étrangers à l'esprit initial de la loi⁵⁴ mais qui semblent en revanche répondre à la demande des usagers⁵⁵.

4. La mise en cohérence des politiques de développement urbain et de transport

La recherche de « passerelles » entre les politiques de transport et d'aménagement⁵⁶ est un objectif affiché par le PDU. Outre la valorisation des espaces et le partage de la rue, le PDU multiplie les orientations et mesures censées concrétiser la mise en synergie des deux domaines d'intervention. La prise en compte des objectifs du PDU dans les documents de planification urbaine (POS en particulier) ou la mise en œuvre d'outils spécifiques comme les « micro-PDU » doivent permettre de surmonter la sectorisation habituelle des questions de transport et d'aménagement.

Au-delà de la mise en place de démarches transversales, le tome 1 du PDU s'achève sur la nécessité de mettre en cohérence les décisions publiques par la mise en œuvre d'une concertation continue entre l'ensemble des acteurs concernés (Etat, collectivités locales, acteurs économiques et milieu associatif).

Néanmoins, le discours surmonte difficilement les différences culturelles entre les différents acteurs associés à la démarche. Certains paragraphes du document semblent en effet procéder davantage d'une juxtaposition que d'une mise en commun des points de vue portés d'un côté par les aménageurs et de l'autre par les gestionnaires des réseaux de transports⁵⁷.

3.6. Le PPI, transcription budgétaire du programme communautaire

Le plan pluriannuel d'investissements (PPI) exprime et chiffre les priorités budgétaires de la communauté urbaine pendant la durée d'un mandat. La réalisation de la programmation est évaluée et actualisée chaque année. Depuis 1992, la communauté urbaine rencontre des difficultés financières liées notamment à la fermeture anticipée des vieilles usines d'incinération qui a nécessité de revoir à la baisse l'ensemble du budget communautaire.

⁵⁴ En effet, le traitement des problèmes de sécurité n'est pas explicitement évoqué dans le texte de la loi sur l'air. Ce thème a été réintroduit trois mois après l'adoption de la loi par le parlement, par une circulaire du 27 mars 1997 relative aux plans de déplacements urbains, diffusée par le Ministère de l'Équipement.

⁵⁵ Les résultats d'une enquête d'opinion réalisée en 1997 par la SOFRES montrent que l'insécurité routière constituait la principale préoccupation des personnes interrogées (venaient ensuite la pollution et le bruit). Source : *PDU : enquête d'opinion sur les conditions de déplacements dans la métropole lilloise*, C.U.D.L. / SOFRES, février 1998, p. 30.

⁵⁶ Ce thème s'entend ici au sens large (y.c. dimension économique).

⁵⁷ Notre propos se fonde sur la formulation du paragraphe 4 de la seconde partie du tome 1 du PDU, subdivisé en deux sous paragraphes : un paragraphe 4.1. intitulé « une évolution de la ville et une implantation des activités qui tiennent compte de l'accessibilité en transports collectifs et par la route », vision que l'on pourrait assimiler à celle du gestionnaire des réseaux de transports ; un paragraphe 4.2. intitulé « une évolution de transports collectifs et routiers qui tiennent compte des mutations de la ville » qui reflète le point de vue généralement défendu par l'aménageur. Cf. *PDU de Lille Métropole*, op. cit., p.18.

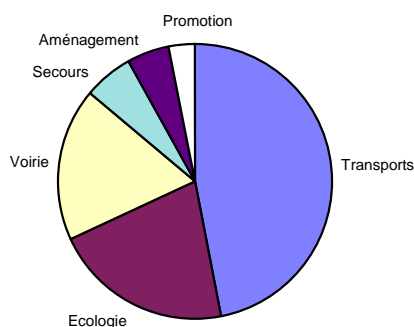
Les grandes masses budgétaires par domaine de compétence

Les données qui nous ont été communiquées par la communauté urbaine mettent en évidence le poids de la politique de transports au sein des dépenses communautaires (47 % des dépenses totales en 1997). Ce poids tient aux importants investissements consentis aux infrastructures lourdes de transport depuis le début de la décennie (voie rapide urbaine, rocade Nord Ouest, rocade est, liaison A1/ A 25, extension du réseau du VAL, développement de l'aéroport de Lille/Lesquin, aménagement de la desserte par voie d'eau).

Le second grand domaine d'intervention de la Communauté urbaine est celui de l'écologie urbaine (21% du total des dépenses) et en particulier de l'élimination des résidus urbains.

A l'inverse, et après le lancement de grands projets d'aménagement en début de décennie⁵⁸, l'effort communautaire dans le domaine de la voirie (18%) et de l'aménagement (5%) tend à reculer. Les disparités observables entre les grandes masses budgétaires s'expliquent par le type de gestion pratiquée : si l'aménagement urbain et les transports collectifs font essentiellement appel à des ressources externes (organismes satellites tels que SEM, syndicat mixte, etc.), à l'inverse, la circulation et la voirie sont directement gérés par les services communautaires (à elle seule la direction voirie, infrastructure, circulation concentre 27% des effectifs communautaires affectés à des activités opérationnelles).

Figure : Ventilation des dépenses communautaires par grandes masses⁵⁹ : année 1997



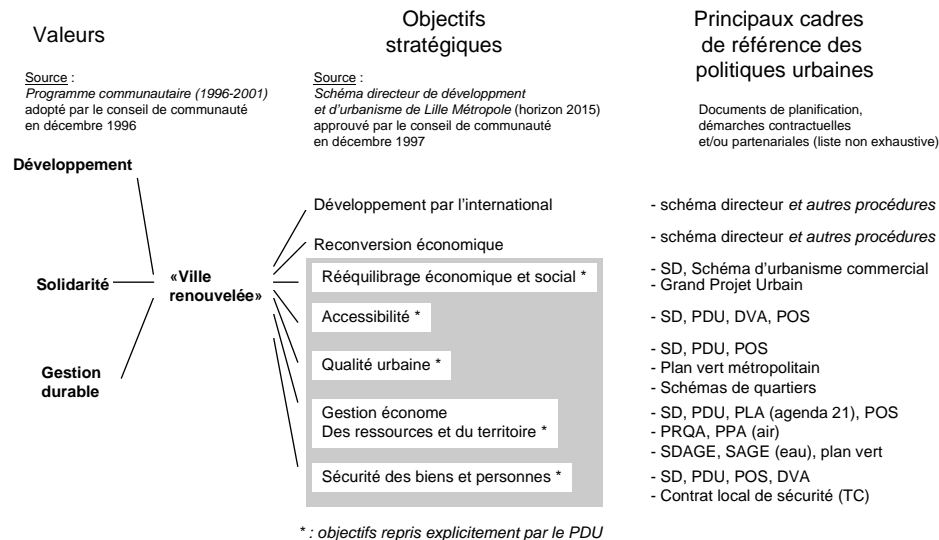
⁵⁸ Cf. supra les « sept grands projets pour la métropole » lancés au début du dernier mandat : Centre international de transport (Roncq), Euralille (Lille), Eurotéléport (Roubaix), La Fosse aux Chênes (Roubaix), La Haute Borne (Villeneuve d'Ascq), Plate-forme multimodale (Lomme), Zone mixte de Ravesnes Les Francs.

⁵⁹ Dépenses directement affectables et ventilation indicative de la dette ainsi que des frais généraux et de structure (investissement et fonctionnement). Source : C.U.D.L., *Présentation analytique des comptes administratifs 1997 de Lille Métropole Communauté urbaine*, mars 1999.

4. Conclusion du chapitre 1

La métropole lilloise correspond à un vaste territoire regroupant agglomérations, villes et communes périurbaines obéissant à des schémas de développement singuliers qui contribuent à faire de la conurbation lilloise un ensemble urbain complexe et disparate (l'opposition toujours valable entre Lille, capitale régionale prospère, et Roubaix, ville industrielle en crise en est la plus claire illustration). Ces disparités dans le développement des différentes parties de la métropole pèsent sur l'organisation institutionnelle locale caractérisée par une co-gestion C.U.D.L./communes.

Figure : valeurs, objectifs et cadres de référence du modèle de développement lillois



L'existence d'un établissement public intercommunal chargé d'équiper et de gérer le territoire de la métropole ne suffit pas à pallier à l'absence d'un pouvoir d'agglomération constitué. Dans plusieurs domaines (développement économique, fiscalité, réglementation de l'espace public, etc.) les 86 municipalités décident de la transcription à donner au projet communautaire à l'échelle de leur territoire.

La coexistence de stratégies communales différenciées et la recherche permanente de l'adhésion des communes à l'institution communautaire ne permet pas de lever les contradictions que portent en lui le modèle communautaire de développement urbain. En outre, la prolifération d'outils de planification urbaine et de programmation des investissements publics (SDDU, SDUC, DVA, PDU, POS, etc.) favorise la coexistence

de politiques sectorielles peu cohérentes. Les divergences de vue affichées par les différents services déconcentrés de l'Etat amplifient le phénomène⁶⁰.

La déclinaison des valeurs et objectifs du modèle de développement métropolitain dans le domaine des transports débouche sur une contradiction majeure liée à la place que les politiques urbaines accordent à l'automobile et aux transports routiers (cf. figure ci-après). Si la prise en compte des enjeux du développement durable pousse les pouvoirs publics à accepter le principe d'une remise en cause de la suprématie de l'automobile dans l'organisation des transports urbains des villes de la métropole (idée inscrite dans la charte d'Aalborg dont la communauté urbaine et plusieurs communes sont signataires), d'autres logiques essentiellement économiques basées sur la théorie des effets structurants, les incitent à soutenir parallèlement le développement de ce mode de transport en particulier dans les espaces périphériques et peu urbanisés.

L'équipement routier de la métropole constitue de ce fait une question délicate autour de laquelle les acteurs locaux s'opposent. D'un côté, les associations environnementalistes dont certaines ont l'appui des services de l'Etat chargés de l'environnement dans la région, dénoncent les incohérences du modèle métropolitain de développement affichées par le schéma directeur et la poursuite d'une politique d'aménagement d'infrastructures routières peu compatible avec d'autres objectifs comme la maîtrise de la croissance du trafic automobile dans la métropole ou celle de l'étalement urbain⁶¹.

A l'opposé, les acteurs économiques soutiennent le projet de grand ring autoroutier métropolitain porté par les collectivités locales (communauté urbaine, conseil Général et Région) et par les services déconcentrés du Ministère de l'Equipement chargés de l'aménagement du réseau routier national.

Deux types d'argumentaires viennent étayer le projet d'un grand ring autoroutier métropolitain. Le premier ressort du discours de l'accessibilité : le contournement est perçu comme une solution tangible aux problèmes de congestion observés sur le réseau de voies rapides de la métropole par le report en périphérie du trafic automobile de transit.

Le deuxième argumentaire repose sur l'idée que l'infrastructure routière constitue un vecteur approprié au développement économique de la métropole. Le projet de contournement sert en particulier la politique de spécialisation de la métropole en tant que pôle « transport - logistique » d'envergure européenne. Si une telle stratégie - qui repose sur l'implantation de zones logistiques en frange d'agglomération - va à l'encontre des objectifs de maîtrise de l'étalement urbain, elle n'est pas pour déplaire à

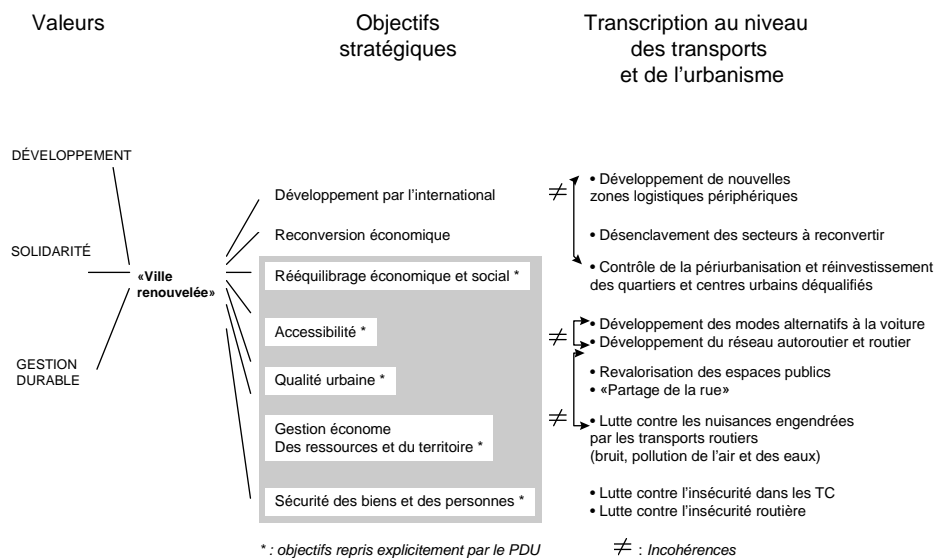
⁶⁰ « Tant que les directions ministérielles auront chacune leur planification particulière (plans de déplacements urbains, dossier de voirie d'agglomération, schéma directeur) il y a peu de chances que le niveau local puisse avoir une vue d'ensemble. Le niveau local perçoit lui-même ces procédures pour ce qu'elles sont (...), à savoir des leviers à financement auprès d'autant d'officines au sein de l'Etat qui, de toute façon ont sur le fond des points de vue divergents. C'est à l'évidence l'ensemble de l'architecture du système de planification urbaine et de programmation locale qui est à revoir comme le suggèrent les textes en préparation des nouvelles lois sur l'aménagement du territoire et sur l'intercommunalité. » Extrait de Marc WIEL, *La transition urbaine...*, 1999, p. 93.

⁶¹ Sur ce point précis Cf. infra chap. 2 et les positions défendues par l'association locale « Environnement Développement Alternatif » (EDA).

certaines communes périurbaines qui ne se satisfont pas du statut de « zones agricoles protégées ou de zones à dominante naturelle et récréative » que leur assigne le schéma directeur. En revanche, les arguments sécuritaires sont loin de constituer un motif important de ce projet. Pour les gestionnaires du réseau viarie le principal avantage d'un tel projet serait de permettre de détourner une partie du trafic d'échange ou de transit empruntant actuellement le réseau viarie urbain et de revoir l'aménagement de ces voies à le rendre compatible avec les autres modes de déplacements urbains et l'environnement urbain environnant. Ils n'évoquent pas en revanche le risque de voir le trafic interne de l'agglomération accru par une offre nouvelle d'infrastructure rapprochant les secteurs périphériques de la métropole des centres urbains générant un risque supplémentaire de conflits entre déplacements.

Paradoxalement, le plan de déplacements urbains élude ces deux questions centrales que sont le développement du réseau routier métropolitain et le devenir des espaces périphériques de la métropole et renvoie le débat à d'autres procédures sectorielles (respectivement le dossier de voirie d'agglomération et le plan d'occupation des sols). En butte avec les contradictions du modèle de développement métropolitain, le plan de déplacements urbains de la métropole ne peut qu'agir sur les symptômes (répartition modale des déplacements alors que les causes sont à rechercher au niveau de la localisation des activités) des dysfonctionnements du système urbain auxquels il est censé apporter une réponse.

Figure : transcriptions et impacts du modèle de développement lillois sur l'organisation des transports et la forme urbaine



Faute d'une véritable remise en cause de la place de l'automobile dans le modèle de développement de la métropole, la question de la sécurité routière reste cantonnée au stade de la gestion technique du réseau viarie. Elle n'est pas une valeur explicite du modèle de développement métropolitain. Elle ne constitue qu'une déclinaison de l'objectif plus général de la sécurité des personnes inscrit dans les documents de

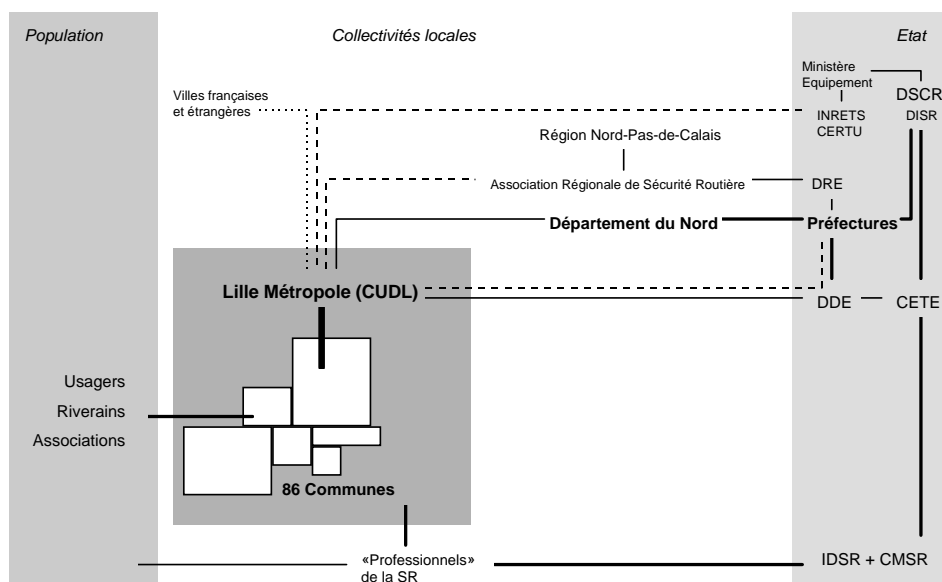
planification urbaine. Le coût économique et social de l'insécurité routière est rarement abordé. Ceci explique sans doute que la seule question de l'insécurité routière n'ait pas suffi à justifier la remise en cause de l'automobile dans la ville. A cet égard, le concept de développement durable marque une évolution dans la conception des politiques locales. Même si elle ne permet pas de dépasser les incohérences du modèle de développement métropolitain, la mise en œuvre d'une réflexion centrée sur les atteintes infligées par le trafic automobile à la population et à son cadre de vie a pour mérite d'afficher la nécessité de changer d'échelle (en passant de la route à l'espace public et du point noir ou du tronçon au réseau) en intégrant la sécurité routière aux autres objectifs de la lutte contre les dysfonctionnements du système urbain (pollutions, bruit, consommation de l'espace non bâti) dans le cadre d'une politique globale de transport.

Chapitre 2

Les acteurs locaux de la sécurité routière

Ce chapitre présente la place et le rôle des différents acteurs de la sécurité routière dans l'agglomération lilloise. Nous ne reviendrons donc pas sur le fonctionnement général des institutions locales et leur rôle respectif dans l'animation des différentes politiques de développement de la métropole déjà présentés (cf. chap. 1). Le schéma ci-dessous propose une vue synthétique des différents acteurs intervenant dans la gestion locale de la sécurité routière à l'échelle de la métropole lilloise.

Figure : les acteurs de la sécurité routière dans la métropole lilloise



Il est important de préciser ici que l'on utilisera le terme de gestion locale dans son acception la plus large, en référence à l'ensemble du système d'acteurs locaux intervenant à des degrés variables dans le traitement de la sécurité routière à l'échelle de la métropole lilloise.

L'étude du système d'acteurs de la gestion locale de la sécurité routière met en évidence la coexistence de deux types d'organisation :

- L'un structuré autour de la déclinaison à l'échelle du département de la politique gouvernementale de sécurité routière. Il comprend les services de

l'Etat, qui en assure le pilotage, le Conseil Général mais aussi différents partenaires agissant dans le domaine de la sécurité routière (autres collectivités locales, professionnels et associations agissant dans le domaine). Il privilégie l'approche comportementale de l'insécurité routière.

- L'autre, organisé autour de la gestion du réseau viaire et du territoire métropolitain et dont les principaux acteurs sont les communes et la communauté urbaine.

1. La demande sociale

1.1. *L'expression d'une demande locale de sécurité : riverains et usagers*

Dans la métropole lilloise, les riverains et les usagers interpellent en priorité les élus de leur commune à propos de lieux, de portions de voies qu'ils jugent dangereux. Les diagnostics réalisés par les services communautaires montrent qu'il s'agit le plus souvent d'une insécurité ressentie générée par une inadaptation de l'infrastructure et du trafic à l'environnement urbain traversé. Les techniciens et élus rencontrés constatent que les préoccupations des usagers tendent de plus en plus à dépasser le cadre étroit de la sécurité routière pour porter sur des questions plus générales relatives à la qualité du cadre de vie. Cette évolution de la demande sociale explique en partie l'intérêt croissant que les élus de la métropole manifestent pour la qualité urbaine et l'aménagement des espaces publics.

1.2. *Le milieu associatif : de la sécurité routière à la défense du cadre de vie*

L'association « 59, rue de l'Avenir »

Créée en 1993, l'association « 59, Rue de l'Avenir » est une émanation de l'association nationale « La Rue de L'Avenir », elle-même issue de la Ligue contre la Violence Routière à la fin des années 80⁶². C'est l'une des rares associations de la métropole dont la sécurité routière constitue le centre d'intérêt initial. A la différence d'autres associations de sécurité routière (associations de victimes, de professionnels de la route), les préoccupations de « La Rue de l'Avenir » ont, dès le départ, cherché à élargir le débat en s'intéressant à la prise en compte de la sécurité dans l'aménagement de l'espace public⁶³. Paradoxalement, son aire d'influence dans la métropole lilloise

⁶² Ancien nom d'une opération lancée par la Ligue de la Violence Routière en 1987 dans 40 villes de France sur le thème du « partage plus équilibré de la rue entre ses différents usagers », l'association la « Rue de l'Avenir » a pour vocation de rassembler les divers organismes et associations dont les préoccupations se rapportent à la sécurité routière. La « Rue de l'avenir » regroupe à la fois des associations d'usagers (la Ligue contre la Violence Routière), des fédérations de parents d'élèves et d'enseignants (PEEP, CFDE, CODEG), des associations d'élus locaux (AMF) et des services techniques centraux (CERTU).

⁶³ Selon ses fondateurs, la « Rue de l'Avenir » n'a jamais eu pour vocation de devenir un mouvement d'opinion mais de « jouer le rôle de catalyseur indispensable pour réaliser ses différents objectifs sur le long

semble aujourd'hui réduite : son secteur d'intervention se limite à la ville de Lille et à quelques communes limitrophes (même si des actions ponctuelles ont été menées par le passé dans certains quartiers difficiles du nord de la métropole, « 59, Rue de l'Avenir » n'entretient pas de relations avec les villes du Versant Nord-est).

Aux côtés d'autres associations locales dont les préoccupations concernent la préservation de l'environnement et du cadre de vie, « 59, Rue de l'Avenir » intervient sur des thèmes qui se situent à l'interface de la sécurité des déplacements et de l'amélioration du cadre de vie (aménagement des zones 30 et partage de la rue, prise en compte des deux-roues, plan de déplacements urbains, etc.) Son slogan « pour une ville plus sûre et plus agréable à vivre » traduit le message que l'association souhaite faire passer : « mettre en œuvre une logique urbaine au lieu d'une logique routière »⁶⁴. Son objectif est d'agir pour un partage plus équilibré de la rue par une action éducative et pédagogique concernant l'ensemble des usagers de l'espace public.

Les actions de l'association se composent d'interventions pédagogiques dans les écoles et collèges, d'organisations de colloques⁶⁵ et de réalisations de documents de sensibilisation⁶⁶. L'association locale assure également le soutien et le suivi des projets lauréats du concours national biennuel, « la rue... on partage ».

Elle participe aux groupes de réflexion du plan départemental de sécurité routière (PDASR) animés par les services de l'Etat dans le cadre de sa politique départementale de sécurité routière (cf. Chap. 2).

Elle participe aux différentes structures communales de concertation mises en place par la ville de Lille (commissions extra municipales Environnement et Transports, conseil communal de concertation). A cette occasion, l'association donne son point de vue sur la politique municipale de déplacements et formule des propositions d'intervention en faveur de la sécurité routière, de l'organisation des déplacements urbains ou de la qualité du cadre de vie.

Certains membres de l'association exercent la fonction d'inspecteur départemental de sécurité routière (IDSR) dans le cadre du programme national d'enquêtes REAGIR et participent aux groupes de travail pilotés par les services de la préfecture, chargés d'animer la politique locale de sécurité routière à l'échelle du département (sur le programme REAGIR et la politique locale de sécurité routière animée par l'Etat cf. infra § 5.1.).

« 59, Rue de l'Avenir » a également participé aux réunions de concertation organisées par les services de la C.U.D.L. lors de l'élaboration du plan de déplacements urbains.

terme : la réduction de la vitesse en ville, le partage de la rue et la revalorisation de l'espace public. Son rôle n'est pas de se substituer aux organismes, techniciens et associations, mais de permettre, d'orienter et de conseiller différents partenaires dans leurs recherches sur la modération de la circulation et l'aménagement de l'espace public. Il s'agit d'une démarche culturelle s'inscrivant dans le cadre de transformations de la vie urbaine. ». D'après « Entrez dans la rue de l'avenir : pour un autre partage de l'espace public », 1988.

⁶⁴ 59, Rue de l'Avenir, *plaquette d'adhésion*. Sd.

⁶⁵ L'un des colloques de l'association, organisé à Lille le 27 janvier 1996, portait sur les zones 30.

⁶⁶ A titre d'exemple, une plaquette éditée par « 59, Rue de l'Avenir » s'intitule « Vitesse et temps perdu ».

L'activité de cette association et sa participation à de nombreuses démarches de concertation contrastent curieusement avec sa très petite taille - elle ne compte en effet qu'une quinzaine de membres. Aussi, « 59, Rue de l'Avenir » - soutenue par le Ministère de l'Équipement (DSCR) et la Préfecture du Nord - s'apparente davantage à un cercle local d'experts de la sécurité routière (enseignants, techniciens de la voirie, moniteurs de conduite, etc.) - qu'à une association d'usagers, à l'image d'autres associations telles que l'ADAV (Association Droit Aux vélos) présentée ci-après. Malgré l'ouverture de son champ d'intervention à la préservation du cadre de vie, le faible rayonnement local de « 59, Rue de l'Avenir » illustre la difficulté rencontrée par les bénévoles de la sécurité routière à mobiliser la population sur la question du risque routier dans la ville.

L'« Association Droit Au Vélo » (ADAV)

Polémiste et revendicative, l'Association Droit Aux Vélos occupe depuis quelques années une place croissante au sein des débats publics portant sur l'organisation des déplacements dans la région Nord - Pas-de-Calais. Elle vise la promotion des déplacements en vélos quotidiens et de loisirs à partir de deux champs d'action : d'une part la sensibilisation et l'information du public (organisation de randonnées cyclistes, opérations de sensibilisation et de formation auprès des publics scolaires et adultes, locations de vélos, etc.) et d'autre part l'amélioration des aménagements cyclables. Sur ce dernier point, l'ADAV a régulièrement recours à des actions de protestations destinées à dénoncer l'insuffisante prise en compte des vélos dans les politiques locales de transports et d'aménagement urbain (en particulier collectivités locales et services de l'État). Ces actions prennent différentes formes :

- « Manifest'actions » mensuelles dont le but est de stigmatiser les aménagements de voirie que l'association juge inadaptés à la pratique du vélo ;
- journal associatif, lettres aux élus, campagne de presse et « palmarès de la vieille roue voilée » classant chaque année les collectivités locales et institutions en fonction de l'attention qu'elles ont accordée à la prise en compte des vélos dans leur politique de déplacements et d'aménagement ;
- recours devant les tribunaux contre des projets d'aménagement ne respectant pas les dispositions de la loi sur l'air en faveur des deux-roues⁶⁷.

En tant qu'association, L'ADAV participe également aux structures locales de concertation. A Lille, ses représentants siègent depuis 1996 au groupe de travail vélo de la ville et à la commission équipement et infrastructures du conseil communal de concertation. Il semble qu'il en soit de même dans les principales villes de la métropole (Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq...). Depuis novembre 1997, l'ADAV participe au groupe consultatif du plan de déplacements urbains piloté par la communauté urbaine (sur le rôle de l'ADAV dans la prise en compte des vélos dans le PDU (cf. chap. 3 § 4.3 Les mesures en faveur des vélos).

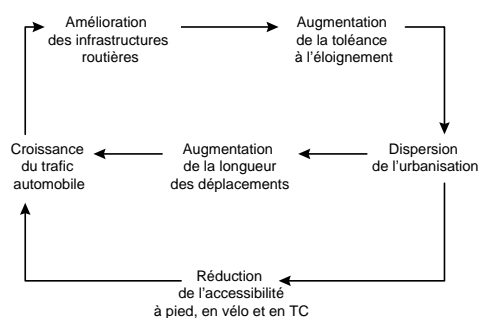
⁶⁷ La loi prescrit en effet « qu'à compter du 1^{er} janvier 1998, à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation... » Extrait de l'article 20 de la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996.

En 1998, L'ADAV comptait 350 adhérents lui assurant 25% de ses ressources. L'association bénéficie également de subventions de la ville de Lille et du Conseil Général du Nord (10% des ressources) et de l'État versées au titre de deux « emploi jeunes »⁶⁸ créés la même année.

L'association « Environnement et Développement alternatif » (EDA)

Autre association locale, l'EDA a pour principal objectif de « rassembler le plus grand nombre de personnes sensibilisées par la dégradation rapide de l'environnement afin de promouvoir un développement moins destructeur, plus harmonieux et plus solidaire ». Outre des actions de sensibilisation du public par l'organisation d'expositions itinérantes, l'EDA interpelle également les pouvoirs publics en soulignant les incohérences des politiques à différentes échelles (internationale, nationale, régionale et locale). Depuis l'élaboration du nouveau schéma directeur de développement et d'urbanisme de la métropole, l'EDA n'a de cesse de souligner les incohérences qui caractérisent les politiques urbaines induites par la soumission du développement de la métropole à deux logiques concurrentes, l'une « relevant du développement durable », l'autre, « productiviste conçue en terme de flux »⁶⁹. En s'appuyant sur le principe d'auto-génération du trafic (cf. figure ci-après), elle dénonce notamment la fuite en avant de la politique d'équipement routier de la métropole inscrite au schéma directeur qu'elle juge incompatible avec la volonté de maîtriser l'extension urbaine.

Figure : le principe d'autogénération du trafic (CERTU)⁷⁰



L'EDA conteste l'idée selon laquelle les infrastructures routières sont indispensables au développement économique et appelle à l'élaboration de propositions globales concernant les déplacements fondées sur les principes du développement durable (gestion des ressources naturelles, bien-être de la population, rationalisation du coût des transports supporté par la collectivité, etc.).

⁶⁸ Destinés aux personnes âgées de 18 à 26 ans, ces emplois d'insertion professionnelle prennent la forme de contrat à durée déterminée de cinq ans. Seules les collectivités locales, les établissements publics et les associations à but non lucratif sont autorisés à recourir à ce type de contrat. Pour chaque emploi créé, le gouvernement verse une aide financière annuelle.

Cf. ADAV, *L'heuro vélo : le journal dérailleur*, n° 25, printemps 1999, p.9.

⁶⁹ EDA, *Analyse, réflexions, propositions concernant le SDAU de Lille*, mai 1997.

⁷⁰ Cité par l'EDA dans l'une de ses contributions au plan de déplacements urbains de Lille : EDA, *Le plan de déplacements urbains : une opportunité pour améliorer la ville*, novembre 1998, p. 9.

Sa participation au groupe de travail « développement durable » du plan de déplacements urbains a été pour cette association une occasion supplémentaire de rappeler que la définition d'une politique de transports conforme aux objectifs de développement durable passe par la remise en cause du rôle de l'automobile et de la route dans l'aménagement du territoire au profit d'autres modes de déplacements moins consommateurs en ressource et en espace et plus propice à l'amélioration du cadre et des conditions de vie en ville ⁷¹. Pour l'EDA, la présence automobile, par le monopole qu'elle exerce sur les espaces de circulation, est l'un des obstacles majeurs à l'épanouissement des autres fonctions urbaines. Aussi l'EDA prône-t-elle un partage plus équitable de l'espace public (sur le thème du partage de la rue cf. chapitre 3).

2. Les communes, principaux relais de la demande sociale

Dans la métropole lilloise et en l'absence d'un pouvoir d'agglomération constitué⁷², les communes demeurent les interlocutrices privilégiées des usagers et des habitants notamment en matière de sécurité. La nécessité d'apporter une réponse rapide et concrète aux doléances de la population explique la propension des élus communaux à privilégier un traitement localisé des dysfonctionnements urbains plutôt qu'une approche globale dont les retombées sont moins aisément et immédiatement perceptibles. En outre, de par son statut d'établissement public et en raison du mode de désignation de ses élus, la communauté urbaine ne dispose pas de la légitimité politique qui lui permettrait de relayer directement la demande sociale. La marge de manoeuvre de la communauté urbaine est d'autant plus faible, que les communes disposent du contrôle des programmes d'aménagement de voirie dans le cadre des enveloppes communautaires de voirie.

2.1. Les compétences communales en matière de gestion de la circulation et de l'espace public

Le partage des responsabilités et compétences entre communes et communauté urbaine constitue un obstacle majeur à un traitement global de l'espace urbain.

Si lors de sa création, la C.U.D.L. s'est vue transférer les compétences communales en matières de voirie et d'aménagement urbain, en revanche les communes membres ont conservé un certain nombre de compétences relatives à la gestion du réseau routier et de l'espace public : l'éclairage public, les espaces verts et surtout le pouvoir de police qui régit le stationnement et la circulation sur le territoire de chaque commune.

⁷¹ Sur la base d'une analyse identifiant les points faibles et les avancées du projet de plan de déplacements urbains (tome 1 : orientations et objectifs), l'EDA formule une série de propositions portant sur la relation transport/urbanisme (« Une ville pour la voiture ou ses habitants : il faut choisir »), le transport en commun, le transport des marchandises en ville, la sensibilisation du public et des professionnels des transports au développement durable. EDA, *le plan de déplacements urbains...*, op. cit.

⁷² Nous l'avons vu précédemment, les conseillers communautaires sont élus au second degré par les conseils municipaux des 87 communes de la communauté urbaine. C'est donc uniquement de leur mandat d'élu municipal qu'ils tirent leur légitimité politique.

D'autres compétences relatives à l'aménagement urbain demeurent également du ressort des communes : tel est le cas de l'habitat (en partie) et du développement économique. Ceci explique que les communes fassent valoir dans les projets de voirie et d'espace public des préoccupations étrangères, voire contraires à celles portées par les services techniques de la communauté urbaine (cf. chapitre 4).

En matière de sécurité routière, les communes s'en remettent volontiers aux compétences des services techniques de la communauté urbaine chargés de la voirie qui disposent du savoir-faire et d'outils performants de suivi et d'analyse (il arrive cependant que certaines villes réalisent, sur la base des données fournies par la communauté urbaine, leur propre diagnostic, comme c'est le cas à Roubaix⁷³). Les services communautaires élaborent également les propositions d'actions de sécurité routière soumises à l'approbation des communes (sur les outils cf. infra chapitre 3). Il n'en va pas de même en revanche pour les interventions sur l'espace public (cf. chapitre 4), les communes disposant de compétences et de moyens propres.

2.2. Les structures communales de consultation et concertation

En tant que plus petits échelons territoriaux et politiques de la métropole, les municipalités attachent la plus grande importance à la prise en compte de la demande sociale qui s'exprime sur leur territoire. Pour permettre aux habitants de s'exprimer sur les projets municipaux, les grandes villes ont mis en place des structures permanentes de consultation (recueil de l'avis du public) voire de concertation (dialogue entre les élus et les associations, plus rarement la population) comme les comités de quartier et les commissions municipales à Lille et à Roubaix, ou plus récemment, le conseil communal de concertation à Lille. Ces structures prennent la forme de groupes de discussion ou de travail et se réunissent au gré des projets municipaux. Elles ne se substituent pas aux formes de concertation imposées ou préconisées par la loi⁷⁴ (enquête publique) lors de l'élaboration de projets d'aménagement (ZAC) ou de documents de planification (schéma directeur, POS, PDU).

Les structures locales de concertation font l'objet d'un contrôle étroit par les municipalités car ces dernières répugnent à ouvrir leurs réunions à des membres de la société civile dont la neutralité politique et la représentativité peuvent toujours être contestées. C'est une des raisons pour lesquelles les communes préfèrent opter - lorsque le montant du projet concerné les y autorise⁷⁵ - pour une présentation publique du projet (avec ou sans débat contradictoire).

Dans le discours officiel des municipalités, le thème de la sécurité routière occupe une place importante : pour les municipalités, les bons résultats enregistrés dans la

⁷³ Ville de Roubaix, Direction générale cadre de vie et aménagement, *Accidentologie de Roubaix*, 1999

⁷⁴ Le droit français compte différents textes prescrivant ou préconisant le recours à la concertation lors de l'élaboration de projets d'aménagement ou documents de planification. En particulier, l'article L. 300-2 du Code de l'urbanisme énumère les conditions de mise en œuvre de la concertation par les communes.

⁷⁵ Le recours à la concertation n'est pas obligatoire pour les projets d'aménagement dont le coût est inférieur à 1 million de francs.

métropole depuis plus de dix ans sont un gage de « l'activisme » qui caractérise dans ce domaine les services communautaires et municipaux réunis. Cependant, le traitement de la sécurité routière est surtout considéré comme une réponse à des dysfonctionnements localisés du réseau viaire mais plus rarement comme une question de société. L'évolution de la demande sociale semble plus favorable à une approche élargie des dysfonctionnements de l'espace urbain. Les thèmes débattus récemment au sein des structures communales de concertation à l'occasion de l'élaboration du PDU, comme le partage de la rue, semblent être de nature à renouveler le débat vers une prise en compte globale des dysfonctionnements engendrés par la mauvaise cohabitation de la circulation automobile avec les autres fonctions de l'espace urbain.

3. La Communauté Urbaine de Lille et ses services

La prise en compte de la sécurité routière à la C.U.D.L. date de la fin des années 70. Elle marque une évolution des modes de conception du réseau viaire jusqu'alors quasi-exclusivement soumis à une logique d'optimisation du trafic automobile. Il faut souligner ici le rôle d'un certain nombre de personnalités - ingénieurs, techniciens et élus - dans l'émergence, au sein de l'institution communautaire, d'une culture « sécuritaire » concrétisée par la mise en œuvre de moyens financiers, humains et techniques spécifiques. La présence dans ses services d'agents sensibilisés très tôt aux enjeux de la sécurité routière, et le passage prolongé d'élus « porteurs » de la sécurité routière à la tête de ses instances politiques, sont pour beaucoup dans la constitution d'un savoir-faire technique spécifique. Les résultats obtenus⁷⁶ valent à l'institution communautaire de bénéficier d'une solide réputation en France et à l'étranger.

3.1. Les instances politiques de la C.U.D.L.

Au niveau des instances politiques, la 9^{ème} commission communautaire consultative⁷⁷, placée sous l'égide du vice-président⁷⁸ chargé de la « voirie, signalisation, sécurité routière et circulation » émet des avis sur les principales orientations de la politique communautaire de sécurité routière⁷⁹. Ces avis viennent étayer le travail du Bureau du Conseil⁸⁰ dont la tâche consiste à examiner les dossiers qui seront soumis au vote du Conseil de Communauté. La mise en œuvre des orientations votées par le conseil de communauté est ensuite assurée par les services

⁷⁶ Entre 1981 et 1994, la communauté urbaine de Lille a enregistré une baisse de 51 % du nombre d'accidents corporels survenus sur son territoire. Sur l'ensemble des agglomérations françaises, cette baisse est de 43 % pendant la même période. D'après Communauté Urbaine de Lille, *L'action de la communauté urbaine de Lille en faveur de la sécurité routière*, 1994.

⁷⁷ Les commissions consultatives sont composées d'élus et de représentants des services techniques communautaires.

⁷⁸ Au total, la Communauté urbaine de Lille compte 39 vice-présidents. Leur champ d'activité respectif porte sur tout ou partie d'un domaine de compétences communautaires.

⁷⁹ Auparavant, ce rôle était assuré par une commission exclusivement chargée de la sécurité routière. Cette commission a été dissoute en 1995.

⁸⁰ En sa qualité de président du deuxième groupe politique majoritaire du Conseil de Communauté (Le GADEC : groupe d'action démocratique et d'entente communautaire), le vice-président de la Commission voirie, signalisation, sécurité routière et circulation siège également au sein du Bureau du Conseil.

administratifs et techniques de la communauté urbaine. Les commissions jouent un rôle important dans la préparation du budget et du programme communautaire.

3.2. Les services communautaires de la voirie

Présentation de l'administration communautaire

Une brève présentation de l'organisation administrative des services communautaires permet de situer les services chargés de la sécurité routière dans l'organigramme général de la Communauté urbaine de Lille.

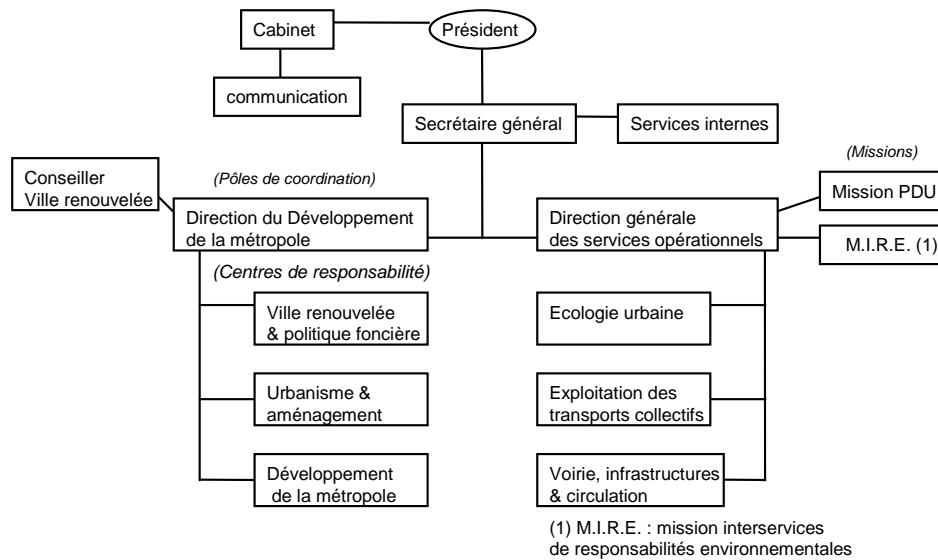
L'ensemble des services communautaires est placé sous l'autorité hiérarchique du secrétaire général dont le rôle est de diriger, de coordonner et d'impulser l'activité de l'administration communautaire, à partir des directives qu'il reçoit du président et du délégué au personnel. Déléguant aux secrétaires généraux adjoints les responsabilités fonctionnelles et techniques, il remplit le rôle d'interface entre le niveau politique et les services administratifs et techniques de la Communauté.

A côté des quatre directions chargées du fonctionnement interne de la C.U.D.L. (audit, ressources humaines, finances et gestion), les services communautaires sont répartis en deux directions générales : la direction « Développement de la Métropole » et la « Direction Générale des Services Opérationnels ». L'organigramme communautaire en vigueur place sur un pied d'égalité les services chargés de l'aménagement urbain et ceux chargés de l'ingénierie des réseaux⁸¹. Ces derniers sont réunis au sein de la direction générale des services opérationnels subdivisée en trois services aussi appelés centres de responsabilité : « écologie urbaine » ; « exploitation des transports collectifs et voirie » et « infrastructures et circulation ».

Récemment, de nouveaux services sont apparus au sein de l'organigramme communautaire. Ils ont pour particularité d'intervenir dans le cadre de missions transversales à dimension prospective liées à l'émergence de problématiques nouvelles, comme le développement durable en particulier. Bien que rattachées aux directions dont les compétences se rapprochent le plus de leur domaine de réflexion, ces « missions » sont censées favoriser les échanges entre les « pôles de coordination » et les « centres de responsabilités » (cf. organigramme ci-joint).

Figure : organigramme simplifié des services de la Communauté Urbaine de Lille

⁸¹ Ce découpage des services techniques de la communauté urbaine en deux directions autonomes date du début de l'année 1997. Auparavant les services chargés de l'urbanisme et de l'aménagement étaient placés sous l'autorité de la « direction générale des services opérationnels ». Peut-être peut-on voir là le résultat d'une volonté de rééquilibrer symboliquement le poids des services intervenants sur le cadre de vie au sein d'un organigramme dominé par les services chargés de la gestion technique des réseaux (transports, voirie, assainissement). Cette réorganisation répondrait ainsi aux nouvelles orientations de politique communautaire (cf. supra chapitre 1) axées sur le développement économique et le cadre de vie à laquelle est consacrée une part croissante du budget communautaire.

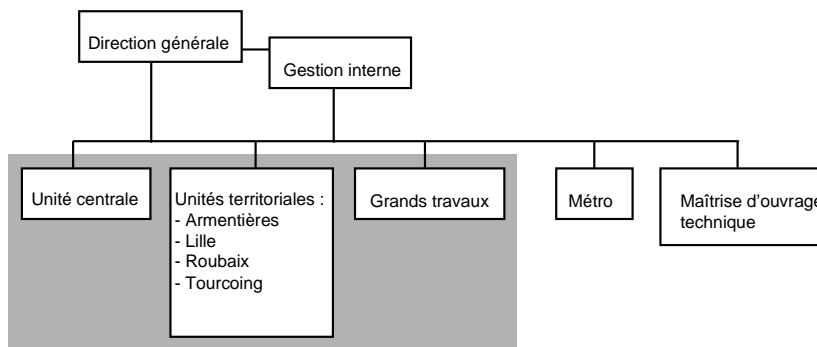


Source : organigramme général C.U.D.L., novembre 1998

3. 2. 1. Le service voirie, infrastructures et circulation (V.I.C.)

Chargés de la conception, de la réalisation et de l'entretien du réseau de voirie communautaire, le service « voirie, infrastructures et circulation » constitue le premier pôle de compétence des services communautaires : avec près de 600 agents, il regroupe à lui seul un quart des effectifs communautaires et gère un budget annuel de 200 millions de francs en investissement (grands projets d'infrastructures exclus).

Figure : organigramme de la direction voirie, infrastructures et circulation (V.I.C.)



source : C.U.D.L., 1997

Ce service est lui-même subdivisé en quatre services fonctionnels ⁸² et quatre unités territoriales ⁸³. Nous ne nous intéresserons ici qu'au service « grands travaux », à « l'unité centrale » et aux « unités territoriales » (en grisé ci-dessus). La gestion de la sécurité routière s'effectue principalement au niveau de l'unité centrale et des unités territoriales.

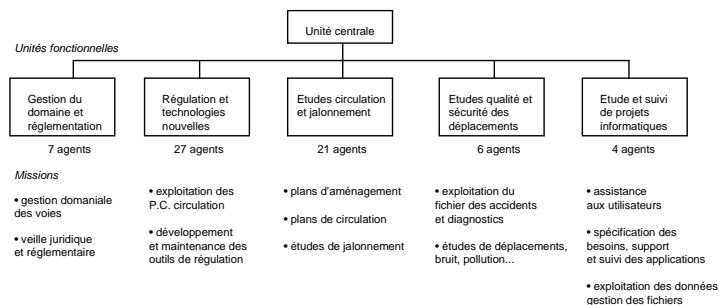
Le service grands travaux

Comme son nom l'indique, ce service est spécialisé dans la conduite de grands projets d'infrastructures (équipements de transports, projets de voirie et ouvrages d'art) à dimension intercommunale et dont le financement n'est pas assuré par le budget de la direction voirie. Ce service assure également une mission de maîtrise d'œuvre pour le compte des autres directions de la communauté urbaine (« aménagement » et « écologie urbaine » principalement) et des sociétés d'aménagement et d'économie mixtes de la métropole (SAEM Euralille, SEM Ville Renouvelée, SORELI...). La sécurité routière figure parmi les nombreuses dimensions prises en compte par ce service dans l'élaboration de projets d'infrastructures routières.

- L'unité centrale (70 agents)

L'unité centrale est chargée de coordonner les différents aspects de la politique communautaire de voirie. Elle joue le rôle de bureau d'études auprès des unités territoriales. Elle est composée de cinq services qui correspondent à différents champs d'intervention (par ordre décroissant d'effectifs) : 1. Régulation du trafic et technologies nouvelles ; 2. Etudes de circulation et jalonnement ; 3. Gestion du domaine et réglementation ; 4. Etudes, qualité et sécurité des déplacements ; 5. Soutien informatique. Trois de ces services jouent un rôle important dans la mise en œuvre de la politique de sécurité routière : l'unité « Etudes de circulation et jalonnement », l'unité « Etudes, qualité et sécurité des déplacements » et l'unité « Régulation et technologies nouvelles ».

Figure : organigramme de l'unité centrale



Source : C.U.D.L., 1998

⁸² Deux d'entre eux sont affectés à la maîtrise d'œuvre et d'ouvrage du métro dont les travaux sont en voie d'achèvement. La présence de ces services s'explique par le fait que l'actuel directeur de la voirie n'est autre que l'ex-responsable de l'ancien service des grands équipements.

⁸³ Chacun de ces services constitue un « centre de responsabilité », au sens où il leur incombe d'assumer la responsabilité juridique des interventions qu'ils effectuent sur l'espace public communautaire.

- L'unité circulation/jalonnement (21 agents)

Elle intervient en amont et en aval des projets conduits par les unités territoriales. Sa principale tâche consiste à réaliser des études et mesures de circulation (comptages, enquêtes) et à alimenter le fichier trafic de la base de données urbaines. Ce service consacre une part importante de son activité à l'élaboration de plans d'aménagement de voirie (principalement au 1/200^e) pour le compte des unités territoriales. Elle exerce également un contrôle systématique (par le biais d'un avis conditionnant l'engagement de la phase opérationnelle des travaux) des projets d'aménagement élaborés par les unités territoriales. Trois chargés de secteur sont spécifiquement chargés d'établir un suivi des projets d'aménagement conduits par les différentes unités territoriales.

La répartition des tâches entre ce service et les unités territoriales n'est pas stabilisée. L'intervention de l'unité circulation dans la conception des projets d'aménagement de voirie dépend principalement du niveau de complexité du projet et de l'organisation interne de l'unité territoriale concernée⁸⁴ (sur l'intervention de ce service dans les projets cf. chap. 4).

Parallèlement, ce service est chargé de l'installation de tous les mats de jalonnement de la communauté (leur entretien est en revanche assuré par les unités territoriales). Il s'agit de la seule intervention opérationnelle des services de l'unité centrale.

- L'unité études, qualité et sécurité des déplacements (6 agents)

Elle a pour principale tâche d'assurer le suivi du fichier communautaire des accidents. Les données statistiques y sont périodiquement analysées. Leur diffusion vers les communes membres est assurée par la réalisation d'un bilan communal annuel des accidents. À la demande des autres services de voirie, l'unité réalise des diagnostics de sécurité. Elle assure également une mission d'information et de formation du personnel communautaire et du public en matière de sécurité routière.

Le domaine d'intervention de ce service déborde aujourd'hui le cadre strict de l'accidentologie et de la sécurité routière et touche aussi la qualité des déplacements et du cadre de vie. En raison de moyens limités, l'unité confie à des bureaux d'études spécialisés la réalisation d'études thématiques. Depuis peu, ce service a pour mission d'assister les services centraux et territoriaux dans le traitement qualitatif des espaces publics⁸⁵.

Service d'études, l'unité EQSD joue le rôle de relais des services communautaires auprès des centres d'études et de recherche spécialisés dans le traitement de la sécurité routière et l'aménagement des voies et de l'espace public (INRETS, CERTU, SETRA),

⁸⁴ En règle générale, l'unité circulation n'intervient pas dans la résolution de problèmes localisés directement traités en unité territoriale. Certaines unités territoriales disposent d'un bureau d'études interne spécialisé dans la conception des aménagements de voirie et d'espace public et gagnent ainsi en autonomie. Dans ce cas, le travail de l'unité circulation/jalonnement se limite à la définition des principes généraux d'aménagement et à l'élaboration éventuelle de scénarii. A l'inverse, pour l'élaboration de grands projets d'aménagement, les unités territoriales se dessaisissent du dossier au profit de l'unité centrale associée à d'autres services communautaires (transports, urbanisme et aménagement), des structures locales d'aménagement (ADULM, SORELI, SAEM Euralille, etc.) et/ou des bureaux d'études extérieurs.

⁸⁵ A cette fin, le service compte un ingénieur conseil spécialisé dans le traitement des espaces publics et la prise en compte du paysage.

des autres collectivités locales ou des milieux professionnels de l'ingénierie territoriale (IVF).

- L'unité régulation et technologies nouvelles (27 agents)

Ce service a été créé lors de la mise en place d'un système informatisé de régulation du trafic. Outre la gestion dynamique du trafic, ce service joue également le rôle de fournisseur d'informations relatives au trafic pour d'autres structures et développe de nouveaux outils de gestion dans le domaine des risques urbains (tel que la surveillance des cavités du sous-sol de la métropole). Ce service est considéré par les responsables locaux comme l'une des vitrines du savoir-faire technologique de la communauté urbaine.

Les relations interservices au sein de l'unité centrale

Les relations entre les services ont lieu par exemple à l'occasion d'échanges de données accidents ou trafic entre le service études circulation / jalonnement et le service études qualité et sécurité des déplacements ou lors de l'élaboration de projets d'aménagement de voirie. Ces deux services éprouvent parfois des difficultés à faire coïncider leur point de vue. D'une part, dans la mesure où leur domaine d'intervention se situe à des niveaux différents de la phase d'élaboration des projets de voirie : si les travaux de la cellule études, qualité et sécurité des déplacements interviennent très en amont du projet, à l'inverse, les plans dressés par le service circulation correspondent à un stade beaucoup plus avancé de conception. D'autre part, la difficulté rencontrée par ces deux services à gérer de front des enjeux circulatoires et sécuritaires renvoie à un clivage disciplinaire.

3. 2. 2. Les unités territoriales

Les unités territoriales sont nées au lendemain de la décentralisation dans le but d'assurer une gestion décentralisée du patrimoine communautaire, au plus près des communes, principaux donneurs d'ordres. Le service voirie s'est d'ailleurs appuyé sur cette nouvelle organisation pour reprendre aux services extérieurs de l'Etat la gestion du réseau viaire des communes de la communauté urbaine⁸⁶. C'est aussi la nécessité de disposer de services adaptés aux spécificités des différentes entités géographiques réunies au sein de la communauté urbaine qui a motivé la création de 4 unités territoriales (Lille, Roubaix, Armentières et Tourcoing).

Ces dernières ont pour mission de traiter sur leur territoire de tous les problèmes de circulation et de voirie en assurant l'assistance technique aux communes à l'échelle de secteurs cohérents.

En matière de sécurité routière, l'intervention des unités territoriales est déterminante puisqu'elles ont en charge l'étude, la réalisation et l'entretien des aménagements de voirie et des équipements de signalisation.

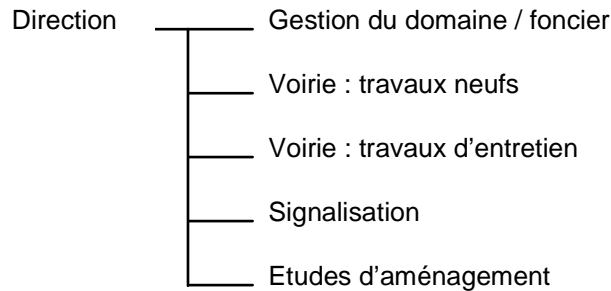
C'est au niveau des unités territoriales - et non à celui de l'unité centrale - que s'exercent la plupart des responsabilités juridiques de la direction Voirie en raison de l'étendue de leur domaine d'intervention. Ce dernier comprend la réalisation d'études

⁸⁶ Ce transfert de compétences fut arraché de haute lutte au préfet par le Président de Communauté de l'époque conforté par une directive de l'État aux services préfectoraux.

d'aménagement ; la programmation, la coordination, l'étude, l'exécution et le suivi des travaux de voirie et de signalisation ; la gestion des enveloppes voirie et l'évaluation des dépenses ; le contrôle de conformité des installations de signalisation ; les relations extérieures en particulier avec les mairies et les concessionnaires.

Le rattachement en cours des divisions assainissement aux unités territoriales et la création annoncée de cellules d'urbanisme en leur sein sont deux étapes supplémentaires de l'élargissement du champ d'intervention des unités territoriales⁸⁷.

Figure : organisation - type d'une unité territoriale



Outre la gestion quotidienne des réseaux viaires communaux situés dans leur périmètre d'intervention, les unités territoriales participent localement aux réflexions qui ont trait à l'adaptation du réseau viaire aux nouveaux enjeux d'organisation des déplacements : ébauches de plans locaux de hiérarchisation des voies, participation à l'élaboration du schéma directeur d'itinéraire vélos, etc. (sur ces aspects cf. infra chapitre 3). En revanche, ces dernières ne semblent pas avoir été associées directement à l'élaboration du PDU (pas de représentant au sein du comité technique).

De nombreux échanges interviennent entre les unités territoriales et les services de l'unité centrale. Ces échanges ont lieu lors de l'élaboration de projets de voirie (en amont lorsque l'unité centrale contribue aux études ou, en aval, dans le cadre du contrôle technique des projets d'aménagement assuré par l'unité circulation / jalonnement). Il se font également à l'occasion de réunions trimestrielles rassemblant l'ensemble des unités territoriales et des services de l'unité centrale.

3.3. Les relations des services Voirie avec les autres services et pôles de la C.U.D.L.

Les services « Voirie » entretiennent de nombreuses relations avec les autres services communautaires. C'est le cas des unités territoriales qui, par le biais des divisions assainissement, sont en contact avec les services centraux de l'écologie urbaine, en particulier lorsqu'il s'agit d'étudier la réfection des VRD d'une voie. Les services du pôle « développement de la métropole » sont également consultés ou associés aux réflexions portant sur les principaux projets d'aménagement de voirie.

⁸⁷ Apparaît ici la dimension stratégique des unités territoriales : occuper le terrain et si possible dans les différents domaines de compétences communautaires (voirie, assainissement, aménagement) est le meilleur moyen de pérenniser l'institution communautaire aux yeux des communes.

Inversement, le service urbanisme et aménagement requiert l'avis des services de la voirie sur les projets d'aménagement urbain (aménagement des réseaux viaires de lotissements, ZAC). De leur côté, les « missions » tentent de favoriser les échanges entre les différents « pôles de coordination » (cf. le rapprochement des services urbanisme et transport dans le cadre du plan de déplacements urbains). Toutefois, ces échanges n'obéissent à aucune règle qui tendrait à les formaliser ou à les systématiser. Il est donc difficile d'apprécier l'importance effective des relations qui existent entre les services de la voirie et les autres pôles de la C.U.D.L..

4. Le Conseil Général du Nord

Le Conseil Général du Nord met en œuvre sa propre politique de sécurité routière. Au sein des services départementaux, les questions de sécurité routière sont traitées par le service sécurité de la direction voirie et infrastructures.

Les services départementaux interviennent davantage sur les secteurs ruraux et moins à l'intérieur de la communauté urbaine. En matière d'aménagement de voirie, l'unité territoriale départementale de Lille assistée par les services de l'Etat (CDES) assure la conception et la réalisation des projets dans la métropole. A la différence de la communauté urbaine (où la ligne budgétaire réservée au traitement de la sécurité routière a disparu), le Conseil Général consacre des crédits au financement d'actions de sécurité routière. A ce titre le Conseil Général a récemment financé diverses actions d'information et de prévention à destination du public des collèges du département. Il accorde également des aides financières aux projets d'associations locales agissant en faveur de la sécurité routière. En matière d'aménagement de voirie, les interventions financées par le Conseil Général sont limitées à l'emprise de la chaussée⁸⁸.

Lorsqu'il faut intervenir sur un axe départemental situé dans un secteur urbanisé de la métropole, les services départementaux s'en remettent généralement aux services de la communauté urbaine. L'action du Conseil Général se limite alors à une contribution financière versée à la C.U.D.L.. A l'inverse, il est de pratique courante que la communauté urbaine complète le financement des aménagements de sécurité routière du Conseil Général qui sont plafonnés à 300.000 francs. Des négociations ont parfois lieu entre le Conseil Général et la Communauté Urbaine de Lille lors du réaménagement d'axes stratégiques (cf. chapitre 4, les tractations en cours entre les différents gestionnaires du grand boulevard Lille - Roubaix - Tourcoing, voie de statut départemental).

Contraint par la loi (1987), le Conseil Général participe à l'élaboration de la politique locale de sécurité routière (via le plan départemental d'action de sécurité routière) placée sous l'autorité du préfet. Nombre des actions d'information du public lancées par le Conseil Général du Nord s'inscrivent dans cette politique. Il semble qu'il n'en aille pas de même des autres collectivités locales de la métropole qui, faute d'incitation financière significative, ont tendance à se désengager. Les débats qui ont entouré ces derniers mois, l'adoption de la loi Gayssot sur la sécurité routière, ont été

⁸⁸ Le domaine d'intervention des conseils généraux en matière d'aménagement de voirie étant légalement limité à l'emprise de la chaussée.

l'occasion pour les services déconcentrés de l'Etat de relancer à l'échelle du département la politique de sécurité routière.

5. Les services de l'Etat

La politique gouvernementale de sécurité routière à l'échelle du département : de la désaffection à la relance...

Si la création de structures intercommunales comme les communautés urbaines et la mise en œuvre de la politique de décentralisation ont eu pour conséquence le transfert vers les collectivités territoriales d'un nombre important de compétences ou d'attributions auparavant exercées par l'Etat (comme la gestion du réseau viaire ou l'aménagement urbain), l'animation de la politique de sécurité routière demeure sous l'égide de l'Etat. Localement, c'est au Préfet, représentant de l'Etat dans le département, que revient la tâche de soutenir et coordonner les actions de sécurité routière mises en œuvre par les acteurs institutionnels, professionnels ou associatifs locaux. Mais les services de l'Etat disposent aujourd'hui de moyens financiers trop limités pour parvenir à mobiliser l'ensemble des acteurs locaux. En outre les actions engagées au titre de la politique gouvernementale de sécurité routière ne portent que sur une partie du champ de la sécurité routière et laissent notamment de côté l'aménagement des voies urbaines pour se concentrer sur les facteurs comportementaux de l'accidentologie et la sensibilisation des usagers de la route.

5.1. La Préfecture et la mise en œuvre de la politique de sécurité routière à l'échelle du département

Dans chaque département, les services préfectoraux sont chargés de l'élaboration concertée de deux documents d'orientation et de programmation d'actions locales de sécurité routière, l'un pluriannuel, le document général d'orientation (DGO), l'autre annuel, le plan départemental d'action de sécurité routière (PDASR). La Préfecture a également pour tâche d'animer le programme REAGIR⁸⁹.

Dans le département du Nord, la mise en œuvre d'une politique départementale de sécurité routière par les services préfectoraux a récemment souffert d'une démobilisation d'une partie des acteurs institutionnels de la métropole. L'absence de contribution financière significative de l'Etat aux actions engagées au titre du PDASR serait une des raisons de cette désaffection. En outre, les actions financées par ce

⁸⁹ Le document général d'orientation traduit à l'échelle du département et sur une période de 5 ans, les grandes orientations de l'Etat en matière de sécurité routière. Le DGO constitue le cadre dans lequel s'inscrivent les plans d'actions annuels que sont les PDASR.

Le plan départemental d'actions de sécurité routière dresse la liste des actions de sécurité routière retenues par les différents acteurs associés à la démarche. Il s'agit de petites opérations de sécurité routière principalement axées sur l'information des professionnels et la sensibilisation des usagers.

Le programme REAGIR (Réagir par des Enquêtes sur les Accidents Graves et des Initiatives pour y Remédier) consiste en la réalisation, pour les accidents mortels ou très graves, d'enquêtes techniques destinées à en établir les circonstances, en rechercher les facteurs, à formuler les hypothèses les plus vraisemblables de leur déroulement et à proposer des mesures de prévention appropriées.

programme (campagnes de communication à destination du public scolaire des collèges et lycées et des jeunes conducteurs) ont trait directement aux compétences du Conseil Général et du Conseil Régional mais ne concerne pas les domaines de compétence de la communauté urbaine ou des communes. De ce fait, certains acteurs locaux comme la communauté urbaine ou les associations « 59, Rue de l'Avenir » et « l'ADAV », pourtant associés aux groupes de travail du PDASR, voient leurs préoccupations marginalisées au sein de la politique menée par les services de l'Etat.

Dans le but de relancer la politique de sécurité routière dans le département du Nord, la mission d'animation et de coordination du DGO, des PDASR et du programme REAGIR, auparavant assurée par la Direction de la réglementation et des libertés publiques, vient d'être confiée au Préfet Délégué pour la Sécurité et la Défense.

S'appuyant notamment sur les recommandations du rapport de la Déléguée interministérielle à la sécurité routière et le projet de loi sur la sécurité routière soumis au parlement en décembre 1998, les services du Cabinet du Préfet délégué ont procédé à une réorganisation des groupes de travail dans le but d'élargir le cercle des acteurs locaux impliqués dans la politique locale de sécurité routière⁹⁰.

Ces mêmes services s'appuient actuellement sur ces nouvelles structures de concertation pour mettre sur pied une vaste campagne de communication initiée par le service d'information du gouvernement suite au comité interministériel de sécurité routière du 2 avril 1999⁹¹.

5.2. La Direction Départementale de l'Équipement du Nord (Cellule d'exploitation et de sécurité)

En dehors de la politique locale de sécurité routière, les services de l'Etat participent à la gestion d'une partie du réseau viaire de la métropole, soit directement pour le compte de l'Etat, gestionnaire du réseau de voies nationales, soit pour le compte d'autres collectivités locales au titre de l'assistance technique.

Rattachée à la direction départementale de l'équipement (DDE), La cellule d'exploitation et de sécurité (CDES) a deux activités principales⁹² : d'une part, une activité « d'assistance territoriale » qui consiste à apporter une aide technique aux collectivités locales du département - communes (hors métropole) et Conseil Général - en matière de conception et d'exploitation routière ; d'autre part, la CDES exerce une activité de suivi des programmes nationaux et locaux de sécurité routière dans le département. A ce titre, la CDES est chargée du recueil des données du programme REAGIR, du suivi et de l'actualisation du fichier national d'accidents (BAAC) et de la coordination de programmes d'aménagement du réseau départemental de routes

⁹⁰ Cette réorganisation se déroule à titre expérimental dans plusieurs départements, dont celui du Nord. Elle a fait l'objet de plusieurs circulaires (datées du 1^{er} décembre 1998, 27 janvier et 15 mars 1999) de la DSCR relatives à l'organisation locale de la sécurité routière.

⁹¹ *Comité interministériel de sécurité routière (CISR) du 2 avril 1999*, Direction des Routes, Ministère de l'Équipement.

⁹² Les missions des CDES sont définies dans une circulaire du Ministère de l'Équipement de 1990/1991. Ces missions sont adaptées en fonction du contexte local.

nationales et autoroutes en faveur de la sécurité routière. Il s'agit en particulier du plan régional d'aménagement de sécurité (PRAS) et des aménagements de sécurité d'initiative locale (ASIL)⁹³. Certains agents de ce service sont ou ont été impliqués dans le réseau local des IDSR.

La CDES n'intervient quasiment pas dans les projets d'aménagement menés par les services techniques de la Communauté Urbaine de Lille. Les échanges entre la CDES et la C.U.D.L. concernent essentiellement le transfert d'informations ou la collaboration technique autour d'outils en phase de développement, comme le projet ALLEGRO⁹⁴.

5.3. *Le CETE Nord-Picardie*

Centre d'études techniques du ministère de l'Équipement, le CETE Nord-Picardie intervient principalement à la demande des services de l'État, des collectivités territoriales et des organismes qui en dépendent ainsi qu'à celle d'organismes parapublics et privés. Ses missions consistent principalement en une activité de recherche, d'expertise, d'assistance technique et de diffusion des connaissances et des savoir-faire dans les domaines de l'ingénierie routière (spécialité initiale), des transports, de l'aménagement urbain et de l'écologie.

En matière de sécurité routière, le CETE intervient dans cinq principaux champs : 1. la gestion de données accidents et leur analyse statistique ; 2. Le diagnostic de sécurité et l'aménagement des infrastructures ; 3. Le contrôle de qualité et l'avis sur projet d'infrastructure ; 4. La certification des équipements de sécurité ; 5. L'animation de la politique locale de sécurité routière (programme REAGIR et PDASR). La principale difficulté rencontrée par le CETE dans l'accomplissement de ses missions est la diversité de ses domaines d'intervention et interlocuteurs. La faible cohérence des actions locales de sécurité routière semble rejaillir sur celle des prestations assurées par le CETE. Le champ du diagnostic de sécurité et de l'aménagement de sécurité semble être concurrencé par la gestion des données accidents dans le cadre des observatoires national et régionaux de sécurité routière. En outre, la mise à disposition des agents du CETE dans le cadre de la politique locale de sécurité routière le prive d'une partie de ses moyens.

Sur le territoire de la Communauté Urbaine de Lille, ses interventions consistent principalement en une aide technique et méthodologique : le plus souvent, il s'agit de transcrire localement les méthodes et outils préconisés par les centres de recherche publics (SETRA, CERTU, INRETS). Il joue ainsi le rôle de relais entre les centres de recherche et d'études et les collectivités locales. Parmi les études réalisées récemment

⁹³ Le PRAS est un programme pluriannuel d'aménagement routier dont le financement est assuré par le Contrat de Plan Etat-Région. Au titre de ce programme, la CDES, en concertation avec les arrondissements territoriaux, soumet un ensemble de propositions à l'avis de la DRE. Les opérations retenues font ensuite l'objet d'une programmation annuelle par la Direction des Routes. Les ASIL visent des opérations de moindre importance (autour de 500.000 F) et font l'objet d'une dotation de crédits annuelle auprès des DDE qui décident librement des aménagements à réaliser.

⁹⁴ Le projet Agglomération Lilloise Exploitation Gestion de la Route (ALLEGRO) vise à optimiser la gestion des trafics de pénétration et de transit à travers la métropole sur le réseau dénivelé de l'agglomération afin d'améliorer les déplacements sur le réseau urbain structurant et maintenir la fluidité des déplacements de transit.

par le CETE Nord-Picardie pour le compte de la Communauté Urbaine, on peut citer l'élaboration d'un plan de sécurité sur la commune de Wattrelos, sa participation au projet CONCERTO, la définition des chartes annexes au plan de déplacements urbains et du schéma directeur des itinéraires vélos... (sur ces différents projets cf. chapitre 4).

6. L'Association Régionale de sécurité routière Nord - Pas de Calais (A.R.S.R.)

Coprésidée par le préfet de région et par le Président du Conseil Régional Nord - Pas de Calais, l'Association Régionale de sécurité routière a été créée en 1990 dans le cadre du contrat de plan Etat-Région. Structure unique en France, cette association remplit une double fonction d'animateur et d'observatoire de sécurité routière à l'échelle de la région⁹⁵.

Outre la diffusion de données statistiques d'accidents (traitées par le CETE), l'ARSR produit de nombreux documents d'information destinés aux usagers de la route et au public scolaire. Les deux principaux outils d'information dont dispose l'association sont :

- le bilan annuel des accidents dans la région Nord-Pas de Calais. Accompagné de la lettre de l'association, ce document, tiré à 18 000 exemplaires, est diffusé dans chaque commune de la région et auprès de tous les acteurs institutionnels et socioprofessionnels impliqués dans la politique locale de sécurité routière. La lettre de l'association a notamment pour but d'informer les acteurs locaux de l'état d'avancement de la politique locale de sécurité routière conduite par les services déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales associées, principalement à travers le PDASR et le programme REAGIR.
- un parc de bus circulant à travers la région destinés à la sensibilisation du public ; l'un d'entre eux est affecté à l'information du public scolaire⁹⁶.

L'ARSR initie également des études thématiques portant sur certains aspects du champ de la sécurité routière en rapport avec le comportement des usagers⁹⁷. La politique de l'ARSR s'inscrit dans le droit fil de la philosophie de la DSCR qui privilégie l'approche comportementale. De ce fait, l'association n'intervient pas ou très peu dans les réflexions portant sur la prise en compte de la sécurité routière dans l'aménagement des infrastructures routières.

⁹⁵ La prise en charge de la question de la sécurité routière par le Conseil Régional constitue un phénomène atypique propre à la Région Nord-Pas-de-Calais. Elle s'explique par la présence ancienne d'experts en sécurité routière parmi les conseillers de la présidence du Conseil Régional (le président de l'ARSR n'est autre que le directeur adjoint de la direction transports et des projets régionaux du Conseil Régional). Le Conseil Régional chercherait aujourd'hui à se désengager de la politique régionale de sécurité routière au profit de domaines de compétence qui lui sont propres.

⁹⁶ La C.U.D.L. a également utilisé le même type de bus pour mener des campagnes d'information du public à travers les différentes communes de la métropole. Ce programme est aujourd'hui remplacé par des interventions ponctuelles de l'un des bus de l'ARSR. En 1998, l'une d'elles visait la sensibilisation des agents de la communauté urbaine.

⁹⁷ Parmi les thèmes étudiés par l'ARSR, figurent par exemple les effets de la drogue ou de l'alcool sur le comportement des usagers.

7. Conclusion du chapitre 2

Ce tour d'horizon des acteurs locaux, révèle qu'il existe en réalité deux systèmes superposés de gestion locale de la sécurité routière dans la métropole lilloise.

Le premier, concerne la gestion du réseau viaire et de la circulation et l'aménagement de l'espace public et du cadre de vie à l'intérieur de la communauté urbaine de Lille. Il associe trois groupes d'acteurs : la population et les associations, les communes et la communauté urbaine.

Difficile à appréhender en raison de positions contradictoires, la demande sociale ne semble pas se mobiliser massivement sur le thème de la sécurité routière proprement dit. En dehors de situations de crise, celui-ci tend plutôt à s'inscrire dans le champ plus vaste de l'aménagement de l'espace public et de la qualité du cadre de vie, l'insécurité des déplacements n'étant perçue que comme un des dysfonctionnements du système urbain. Les associations elles-mêmes sont peu enclines à traiter isolément cette question et préfèrent l'intégrer à leur domaine de réflexion, qu'il s'agisse de l'espace public (La Rue de l'Avenir), de la pratique du vélo (l'ADAV) ou du développement durable (l'EDA). Ces associations ont toutes en commun de plaider pour une remise en cause de la place de l'automobile dans la ville, source de nuisances multiples.

Si les sondages indiquent qu'une part croissante de la population semble favorable à une organisation des transports plus respectueuse de l'environnement cela ne veut pas dire pour autant que les habitants sont prêts à renoncer à l'automobile et à la liberté de mouvement qu'elle autorise. A cette contradiction des usagers, vient se greffer les revendications des acteurs économiques en majorité favorables au maintien voire au développement des conditions d'accessibilité automobile dans la métropole (en centre-ville, l'automobile bénéficie du soutien des commerçants ; en périphérie, de celui des grandes surfaces et des entreprises).

Dans ce contexte, les municipalités ont la lourde tâche d'arbitrer entre les contradictions de la demande sociale, les spécificités de leur territoire communal et les enjeux du développement métropolitain. Elles s'appuient sur des structures de concertation susceptibles de recueillir l'avis de leurs administrés.

En matière de sécurité routière, les communes ont tendance à privilégier les aménagements localisés, facilement et rapidement réalisables plutôt que les réflexions générales, complexes à concevoir et qui engagent l'avenir. Le système de financement des aménagements de voirie, basé sur un système d'enveloppes budgétaires annuelles favorise un traitement au coup par coup. D'autres contraintes (développement économique, accessibilité, stationnement, etc.) peuvent conduire les municipalités à minimiser le traitement de la sécurité routière. A l'inverse, les municipalités peuvent également utiliser les outils de sécurité routière à d'autres fins (voir chap. 4 l'exemple des zones 30 utilisées pour la valorisation des espaces publics).

Au sein de la communauté urbaine, l'élaboration d'une politique de sécurité routière se heurte à la singularité de l'organisation institutionnelle de la métropole : l'éclatement des compétences se rapportant à la gestion de l'espace public place les services communautaires de la voirie en situation de tutelle à l'égard des communes, détentrices du pouvoir de réglementer la circulation et le stationnement sur leur territoire.

L'absence de légitimité politique de l'institution communautaire ne permet pas à ses services de relayer la demande sociale. Enfin, l'organisation budgétaire, fragilise un peu plus la position des services communautaires qui endossent la responsabilité juridique des aménagements arrêtés par les municipalités. On comprend mieux alors, le décalage que l'on observe aujourd'hui entre l'état avancé du savoir-faire technique des services communautaires et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une véritable politique communautaire de sécurité routière à l'échelle de la métropole. La recherche d'une plus grande cohérence dans leurs interventions pousse les services de la communauté urbaine à investir le champ de l'aménagement de l'espace public.

Le second système d'acteurs identifié localement a pour cadre la déclinaison à l'échelle départementale de la politique gouvernementale conduite par les services de l'État. Privilégiant l'approche comportementale⁹⁸, cette politique de sécurité routière réunit les services déconcentrés de l'État (Préfecture, services de l'Équipement), le conseil général, les forces de l'ordre, les professionnels et les associations concernés.

A l'échelle de la métropole, les deux systèmes cohabitent sans vraiment se rencontrer. Si la communauté urbaine de Lille participe à la mise en œuvre dans le département de la politique gouvernementale de sécurité routière en mettant à disposition plusieurs techniciens dans le cadre du programme REAGIR, en revanche aucun élu ne siège au sein des structures partenariales (groupes de travail) chargées de définir les actions à mettre en œuvre. En outre, peu d'actions inscrites dans les documents d'orientation, au niveau du département, de la politique gouvernementale de sécurité routière (DGO, PDASR) débouchent sur des interventions conduites par la communauté urbaine et/ou les municipalités. A l'inverse, ces documents ne rendent que sommairement compte des opérations de sécurité routière conduites dans la communauté urbaine⁹⁹. Ceci ne signifie pas qu'aucune concertation n'existe entre les institutions locales concernées par le traitement de la sécurité routière et / ou la gestion du réseau viaire dans la métropole. Mais elle demeure le plus souvent limitée à l'élaboration d'actions ponctuelles ou d'aménagements localisés et parvient difficilement à dépasser les clivages disciplinaires et institutionnels des acteurs en présence (cf. chap. 4 le jeu des acteurs dans les projets d'aménagement de voirie).

Dans ces conditions, la création par les services communautaires d'outils spécifiques et la forte sectorisation des interventions apparaissent comme une alternative à la complexité organisationnelle et à l'imbrication institutionnelle de la métropole mais qui ont pour effet de limiter fortement l'intégration de la sécurité routière aux autres champs de la gestion urbaine.

⁹⁸ La politique de sécurité routière dans le Nord est définie pour les années 1998/2002 autour d'objectifs thématiques fixés par le document général d'orientation (DGO) : les jeunes, les poids lourds, la vitesse, les agglomérations et les motos.

⁹⁹ Cf. Préfecture du Nord, document général d'orientations 1998-2002 et plan départemental d'actions de sécurité routière 1998, op. cit.

Chapitre 3

Les instruments de gestion de la sécurité routière dans la communauté urbaine de Lille

Nous ne reviendrons pas ici sur les actions engagées par l'ensemble des acteurs locaux de la sécurité routière. Notre propos portera sur les outils mis en œuvre, en matière de sécurité routière, par les services de la voirie de la Communauté Urbaine de Lille. Après avoir brossé un rapide tableau de l'histoire de la gestion de la sécurité routière dans la métropole lilloise, nous présenterons les principaux outils qui structurent l'intervention des services communautaires dans ce domaine.

1. Brève histoire de la gestion de la sécurité routière à la C.U.D.L.

L'évolution de la gestion de la sécurité routière à la communauté urbaine est à l'image de celle des missions assignées aux services communautaires dès leur origine et des politiques urbaines mise en œuvre par la communauté urbaine.

Les questions de sécurité routière font leur apparition dès les premières années d'existence de l'institution communautaire, à une époque où l'équipement routier de la métropole constitue une priorité et où l'accroissement du trafic nécessite l'élaboration d'outils de gestion et de régulation de la circulation. C'est l'époque des plans de circulation, puis des premiers postes centraux de régulation. Le traitement de la sécurité routière profite alors du développement de compétences informatiques dans les services de la voirie et des transports. C'est dans ce contexte qu'est créé le fichier communautaire des accidents. En matière d'aménagement de sécurité routière, l'approche des services communautaires de la voirie est à cette époque centrée sur les dimensions routière et circulaire des phénomènes. Le développement du métro (VAL) et des infrastructures routières retiennent toute l'attention des services. En avance sur son temps, un projet de création d'une cellule « vélos » au sein de la direction voirie est rapidement abandonné.

Le développement de nouveaux outils culmine à la fin des années 80 et au début des années 90. Il coïncide avec la mise en œuvre de la décentralisation (l'assistance technique aux communes passe des mains de l'Etat à celles de la communauté urbaine) et d'une politique locale de sécurité routière conduite par l'Etat sous forme d'actions contractuelles puis partenariales auprès des collectivités locales. L'implication des élus et techniciens communautaires s'inscrit alors dans le prolongement du Livre Blanc de la sécurité routière (1989) qui cherche à associer les responsables locaux aux objectifs

gouvernementaux. Pendant cette période sont créées une ligne budgétaire, une commission communautaire (instance politique), ainsi qu'une cellule de sécurité routière rattachée aux services voirie. Les outils de diagnostic (fichier puis cartographie automatique des accidents) sont améliorés et une politique de formation interne et de communication interne et externe est mise en place. Les efforts et les bons résultats de la communauté urbaine sont salués en 1995 par le prix de « l'Echarpe d'or » de la prévention routière.

La seconde moitié de la décennie constitue une période de transition. La refonte des politiques urbaines et l'émergence de nouveaux domaines d'intervention prioritaires (développement économique, écologie urbaine, régénération urbaine) tendent à occulter les domaines d'intervention traditionnels des services communautaires, tels que la sécurité routière, basés sur une conception très sectorisée de la gestion urbaine. Le départ d'élus et de techniciens porteurs des préoccupations de sécurité routière coïncide avec une mise entre parenthèses de la politique communautaire de sécurité routière. La cellule de sécurité routière est maintenue mais ses interventions se font plus discrètes. Parallèlement, à l'extérieur de la communauté urbaine, la politique locale de sécurité routière conduite par les services locaux de l'Etat semble également chercher un nouveau souffle.

Depuis 1998, les réflexions autour du plan de déplacements urbains réintroduisent la question de la sécurité routière dans le débat relatif à l'organisation des transports et à l'aménagement du territoire de la métropole. En affichant des objectifs quantifiés et en proposant l'élaboration de nouveaux moyens d'action, le PDU annonce une période de relance de la politique communautaire de sécurité routière. Dans le même temps les services communautaires de sécurité routière se développent et se voient attribuer de nouveaux champs d'intervention comme l'aménagement de l'espace public et l'environnement, en accord avec les nouvelles orientations de développement affichées par les documents généraux de planification urbaine.

Figure : La gestion la sécurité routière à La C.U.D.L. : repères chronologiques¹⁰⁰

1968	Mise en place de la C.U.D.L. en application de la loi du 31 décembre 1966
1968-72	Recensement de la voirie communautaire
1972	Création des « enveloppes voirie » destinées aux communes
1973-77	Élaboration des plans communaux de circulation Établissement sur trois ans d'un catalogue de structures (ancêtre du fichier voirie)
1977	Genèse du fichier communautaire des accidents (F.R.A.C.A.S.)
1978	Mise en service du premier poste central de régulation gérant 35 carrefours
1979	Réalisation du plan communautaire de jalonnement (signalisation)

¹⁰⁰ Sources : C.U.D.L., *Communauté Urbaine de Lille 68-88*, Lille : C.U.D.L., 1988, 151 p. S.A. (C.U.D.L.), 1968-1998 *Lille Métropole, La Métropole rassemblée*, 1998, 360 p. C.U.D.L., Direction de la voirie, *L'action de la Communauté urbaine de Lille en faveur de la sécurité routière - année 1994*, dossier présenté dans le cadre du concours des Echarpes d'Or 1995 de la Prévention routière, n.p. Entretiens avec les responsables de l'unité fonctionnelle études, qualité et sécurité des déplacements (C.U.D.L.).

1981	Généralisation du fichier accidents à tout le secteur contrôlé par la Police (90% des accidents)
1982-83	Lois de décentralisation
1984	Transfert de l'assistance technique communale de l'Etat (DDE) à la C.U.D.L. Politique de voirie décentralisée : création de 4 unités territoriales Introduction dans le fichier accidents du secteur contrôlé par la gendarmerie
1985-90	Stages de formation à la sécurité routière des techniciens des unités territoriales
1986-87	« Enveloppes sécurité routière » créées sous l'impulsion du vice-pdt Sénépart
1988	Premier logiciel de cartographie exploitant le fichier des accidents
1989	Création du fichier voirie identifiant 30.000 tronçons
1991	Dissociation des compétences transports et voirie en 2 directions distinctes
1992	Mise en place du logiciel PACTOL (procès verbaux et schémas d'accidents) Audit sur l'organisation interne des services communautaires
1993	Mise en place d'un observatoire de la circulation Diffusion auprès des mairies d'un bilan communal annuel des accidents Les données accidents sont accessibles depuis la base de données de la C.U.D.L.
1994	Mise en place du système DIMAC-V (dispositif mobile d'autocontrôle de la vitesse) Étude sur la concertation dans les projets d'aménagement de sécurité routière ¹⁰¹ Campagne de prévention en entreprises intitulée « 3000 conducteurs prudents » Lancement d'études communales de sécurité routière Coopération technique de la C.U.D.L. à l'étranger (Angleterre, Belgique, Brésil)
1995	La C.U.D.L. reçoit le prix national de l'Echarpe d'or de la prévention routière Nouveau mandat (1995-2001) : suppression de la commission sécurité routière
1996-97	Campagne de sensibilisation du personnel communautaire à la sécurité routière Élaboration d'un plan expérimental de catégorisation des voies Création d'une mission plan de déplacements urbains (PDU)
1998	Création d'un poste d'ingénieur conseil en paysage / espaces publics au sein de l'unité « Études, qualité et sécurité des déplacements »
1999	Approbation par le conseil de communauté du plan de déplacements urbains incluant un volet sécurité routière

2. Les outils de suivi et de diagnostic

2.1. Le fichier communautaire des accidents

Les origines du fichier

Le fichier des accidents constitue un outil indispensable pour toute collectivité locale qui souhaite disposer d'une image de l'insécurité sur son territoire. La C.U.D.L. est l'une des premières en France à s'être dotée d'un tel fichier et à développer en interne les compétences et les moyens techniques (informatiques en particulier) nécessaires à l'élaboration et à l'évolution d'un tel outil.

Lancée en 1977, la réalisation de ce fichier s'est échelonnée sur près de 10 ans. Dans un premier temps, les accidents corporels ont été recensés à partir des données des

¹⁰¹ BARRAND (L.), *Sécurité, mobilité et débat public : quelle place pour les acteurs sociaux ? Le cas de la sécurité routière et de l'aménagement*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences de l'information et de la communication / E.N.S. Fontenay-Saint-Cloud, 1997, 443 p.

bulletins d'analyses d'accidents (BAAC)¹⁰². C'est à la suite d'un accord avec la Direction départementale des polices urbaines, en 1981, que les brigades accidents des commissariats ont commencé à remplir des fiches spécifiques à la C.U.D.L. comprenant un schéma du lieu de l'accident et des manœuvres¹⁰³. Pour l'exploiter, les services communautaires ont conçu en interne un logiciel d'analyse statistique : FRACAS (fichier recensant les accidents de la circulation pour analyse et statistique). Le fichier communautaire des accidents couvre actuellement 34.000 tronçons de voies ouvertes à la circulation publique, hors réseau autoroutier.

De la cartographie automatique...

En 1988, une cartographie automatique permet de localiser les accidents. les données d'accidents sont présentées à 4 échelles.

- La carte de niveau 1 offre une représentation générale des accidents à une échelle allant de celle de la métropole (1/60.000e) à celle de la commune (1/10.000e). Les accidents y sont symbolisés par des figures (carré en tronçon, cercle en carrefour) de couleur dont la surface est proportionnelle au nombre d'accidents recensés sur chaque zone d'accumulation.
- La carte de niveau 2 précise la nature des impliqués (piétons, deux-roues, véhicules) relevés sur chaque zone d'accumulation (quartier, rue, carrefour représentés le plus souvent à l'échelle 1/5.000e). Chaque accident est symbolisé par une figure simple correspondant à l'impliqué le plus vulnérable (triangle pour les piétons, cercle pour les deux roues, carré pour les véhicules) et le niveau de gravité par une couleur (rose pour les blessés légers et rouge à partir d'un accident grave).
- La carte de niveau 3 est celle des diagrammes d'accidents (schémas détaillés où les mouvements des deux premiers impliqués en conflit au moment du choc sont représentés par des vecteurs et chaque type d'impliqué par un symbole).
- Le dernier niveau est constitué des plans d'accidents établis par les services de police au sein du procès-verbal.

... à un système d'information géographique

L'année suivante, l'incorporation du fichier des accidents à la base de données du système d'information géographique de la communauté urbaine permet à tous les services de la C.U.D.L. concernés d'accéder aux données sur les accidents.

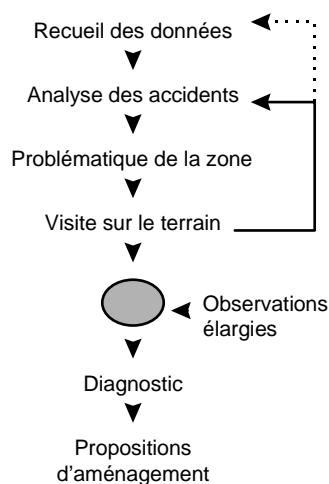
En 1992, le fichier des accidents atteint un stade supplémentaire d'information : la mise en place dans les commissariats de Lille du logiciel PACTOL (procédures d'accidents corporels traités par ordinateur à Lille) permet aux services communautaires d'accéder aux informations verbales (dépositions et récits des circonstances de l'accident) et graphiques (schéma de la collision) des procès-verbaux purgés de toute information confidentielle.

¹⁰² Le Bulletin d'Analyse des Accidents Corporels (BAAC) est un formulaire contenant des informations réduites sur l'accident ayant fait l'objet d'un procès verbal dressé par les forces de l'ordre.

¹⁰³ D'après Lise DEHAY, *Management de la sécurité routière : l'action de la communauté urbaine de Lille*, *Revue générale des routes et aérodromes*, n°739, avril 1996, pp. 55-58.

Cependant, la couverture du territoire communautaire par le fichier accidents n'est pas totale. Si les données d'accidents sont disponibles pour l'ensemble des 87 communes de la communauté urbaine, en revanche les procès-verbaux des accidents qui ont lieu dans les communes de la communauté situées sous la juridiction de la Gendarmerie Nationale ne font pas l'objet d'une saisie de type PACTOL. De ce fait les données qu'ils renferment ne figurent pas au sein du fichier communautaire des accidents.

A côté du fichier d'accidents et des logiciels d'exploitation, les services communautaires ont développé des banques de données complémentaires en matière de dénombrement et de cartographie des flux automobiles et de mesure des vitesses de déplacement. A terme, l'ensemble de ces données devrait être intégré au système d'information géographique de la communauté urbaine.



Source : CUDL, L'action de la communauté urbaine de Lille en faveur de la sécurité routière, année 1994.

2.2. Les études de sécurité routière

En matière d'études de sécurité, la cellule EQSD met à profit l'existence du fichier des accidents pour réaliser deux types d'études de sécurité.

Le premier type d'étude consiste en des diagnostics de sécurité localisés, réalisés le plus souvent à la demande des services communautaires ou des élus municipaux sur des zones d'accumulation d'accidents. L'échelle de la zone étudiée est variable (du carrefour à la voie, voire au quartier). Ces études visent à déterminer les facteurs d'insécurité présents sur la zone d'accumulation (état de la chaussée, géométrie de la voie, signalisation, visibilité et lisibilité de l'itinéraire, etc.) et constituent

une phase préalable au réaménagement de l'infrastructure. L'analyse du fichier accidents peut être complétée par celle des bases de données trafic et vitesse. Le diagnostic s'appuie sur des visites du site et est éventuellement accompagné de propositions d'aménagement. Ces dernières sont transmises aux autres services communautaires chargés de la conception des plans d'aménagement (cellule centrale de circulation et unités territoriales).

Indépendamment des demandes ponctuelles de diagnostic, la cellule EQSD réalise pour chaque commune de la communauté urbaine un bilan annuel des accidents recensés sur leur territoire. Ce bilan, produit de l'exploitation du fichier FRACAS, comporte une analyse des accidents survenus au cours de la dernière année (catégories d'usagers impliqués, caractéristiques des résultats de la commune par rapport aux autres communes françaises de taille comparable) et une analyse de l'évolution de

l'accidentologie communale au cours des cinq dernières années (répartition des accidents par tranche horaire, jour et mois ; types de conflit et principales causes). Le bilan s'achève par une carte des accidents extraite du fichier. La localisation des accidents ne fait l'objet ni de commentaire ni de proposition d'intervention¹⁰⁴.

Le bilan des accidents réalisé par la cellule EQSD succède aux « études de sécurité routière » auparavant confiées par la C.U.D.L. à un bureau d'études extérieur. Ces études témoignaient d'une volonté de formalisation des diagnostics de sécurité¹⁰⁵. Réalisées à l'échelle communale, ces études de sécurité comportaient en plus de l'analyse communale des accidents, une description géométrique et fonctionnelle des zones d'accumulation identifiées assortie de propositions d'aménagement justifiées et commentées au 1/500 et 1/200^e¹⁰⁶.

Vers un audit de sécurité

Depuis, la communauté urbaine a expérimenté un nouveau type d'études communales de sécurité organisées autour des concepts de catégorisation des voies et d'audit de sécurité. La démarche a fait l'objet d'un premier test à l'échelle de la commune de Wattrelos, réalisé par le CETE Nord-Picardie pour le compte de la communauté urbaine. Bien que l'audit de sécurité figure parmi les mesures proposées par le PDU pour améliorer la sécurité routière, la mise en œuvre de ce type d'outil suppose qu'un certain nombre d'incertitudes méthodologiques aient pu être résolues. En outre, la mise en œuvre d'un outil d'évaluation des infrastructures en matière de sécurité suppose que la responsabilité des aménagements dans le déroulement des accidents puisse être étayée par les informations disponibles dans le fichier communautaire des accidents.

3. La gestion du trafic

3.1. Les plans de circulation

Les plans de circulation élaborés par la Communauté Urbaine de Lille constituent le cadre de base de l'organisation des déplacements automobiles à l'intérieur de la métropole lilloise. Ces documents ont constitué le premier grand chantier des services communautaires de la voirie. La plupart d'entre eux datent de la première moitié de la décennie 70.

L'actualisation des plans de circulation de la métropole apparaît aujourd'hui comme une nécessité. La presse locale relaye périodiquement les critiques adressées par les riverains et les communes aux services communautaires chargés de leur élaboration.

¹⁰⁴ Communauté urbaine de Lille (EQSD), *Bilan des accidents 1993-1997 Ville de Lille*, septembre 1998, 9p.

¹⁰⁵ Un cahier des charges élaboré par la cellule de sécurité routière précisait le cadre méthodologique de ces études conduites dans le cadre d'un marché à commandes de prestations d'assistance technique. Cf. C.U.D.L., planification et circulation / sécurité routière, *Cahier des clauses techniques particulières (CCPT), études de sécurité routière - année 1995*.

¹⁰⁶ D'après Lise DEHAY, *Management de la sécurité routière...* op. cit. Selon la cellule EQSD, l'abandon de ces « études de sécurité » s'explique par le caractère très inégal de la prestation produite.

Comme dans d'autres domaines, le partage des compétences est une entrave importante à la révision globale des plans de circulation, car si leur élaboration est à la charge des services communautaires de la voirie, leur mise en œuvre sur le terrain est du ressort de chacune des 87 communes de la communauté urbaine. La révision d'un plan de circulation est un exercice d'autant plus délicat qu'il est très rare qu'une modification fasse l'unanimité auprès des divers intéressés (usagers, résidents, commerçants, etc.) qui défendent souvent des positions contradictoires. Cette situation favorise le recours à une gestion à la marge des plans de circulation.

L'optimisation du trafic (cf. § suivant) qui combine plans de circulation et gestion dynamique de la circulation peut avoir des effets pervers sinon en matière de sécurité du moins sur la capacité du réseau viaire à favoriser l'ensemble des modes de déplacements urbains. Les plans de circulation de la métropole ont pour caractéristique de favoriser la gestion des flux basée sur l'aménagement des voies en sens unique. Si ce choix permet d'accroître la fluidité du trafic automobile, il favorise en revanche les vitesses élevées, et accroît le risque potentiel d'accidents. La généralisation des sens uniques apporte une contrainte supplémentaire aux autres modes de déplacements : elle impose aux deux-roues des détours mal tolérés et rend difficile l'identification des itinéraires par les usagers des transports collectifs de surface.

3.2. La régulation dynamique du trafic

La communauté urbaine dispose depuis 1978 d'un système informatisé de régulation du trafic automobile dénommé CARROSSE (Circulation Automobile Régulée par feux et Radioguidée de façon Optimale par des Systèmes Spécialisés en Electronique). Ce système de régulation répond à une double finalité : optimiser l'écoulement des flux sur le réseau de voies urbaines de la communauté urbaine et assurer la sécurité des usagers en participant à la modération de la vitesse des véhicules (par des temps de feux variables et la mise en œuvre d'ondes vertes sur certains itinéraires). Si les performances du système de régulation permettent d'atteindre l'une des vitesses moyennes de circulation automobile en agglomération les plus élevées de France (aux alentours de 35Km/h) et de répondre ainsi efficacement aux problèmes d'écoulement de trafic, certaines voix cependant s'élèvent contre un système dont l'efficacité est mis à mal dès qu'il s'agit d'organiser la cohabitation des nombreux usagers qui utilisent les voies de circulation et leurs abords¹⁰⁷. Outre la régulation du trafic proprement dit, le service régulation gère la maintenance assistée par ordinateur de la signalisation lumineuse. Le système EDITH relie en permanence les carrefours à feux isolés par l'intermédiaire du réseau téléphonique. Il a permis de réduire le temps de non fonctionnement des feux tricolores de 4 heures à 40 minutes en moyenne abaissant ainsi le risque d'accident engendré par l'interruption de la signalisation lumineuse¹⁰⁸.

¹⁰⁷ Cf. les critiques relayées par la presse à l'encontre des dysfonctionnements observés localement. « Ces feux qui nous rendent fous... », *La Voix du Nord*, mer. 21 juillet 1999.

¹⁰⁸ Cette maintenance assistée par ordinateur est complétée par une procédure de contrôle sur site de l'état de fonctionnement des feux. Le contrôle des équipements ainsi que leur maintenance sont assurés par les services

La connaissance des trafics supportés par le réseau viaire communautaire est assurée par une cellule de comptage chargée d'effectuer des mesures de trafic en carrefour et en section. Ces mesures permettent d'établir une cartographie des flux sur toutes les communes de la C.U.D.L.. Cette cellule effectue également des mesures de vitesse. Un logiciel spécifique conçu par les services communautaires permet d'exploiter ces mesures. Il indique également le taux d'infraction à la vitesse réglementaire et permet ainsi d'apprécier la crédibilité de la réglementation. La Communauté urbaine envisage de créer un observatoire de la circulation qui permettra de comparer l'évolution sur le long terme des données d'insécurité routière et celles de l'évolution de la circulation.

Récemment, les services communautaires ont mis en œuvre d'autres actions de régulation du trafic qui visent à agir non plus sur l'écoulement mais sur la répartition des flux par des moyens informatiques. Il s'agit en particulier de panneaux d'information à affichage variable implantés aux principales entrées de la métropole. En revanche, il n'est pas envisagé à court / moyen termes de mettre en place une politique de tarification de l'usage de l'infrastructure qui permettrait d'intervenir sur la structure modale et temporelle du trafic automobile. En fait, une telle politique est aujourd'hui contraire au principe d'accessibilité promu par les politiques urbaines de la métropole (cf. supra chapitre 1).

4. L'organisation du réseau de voies urbaines

4.1. L'élaboration d'un plan communautaire de hiérarchisation des voies

L'imbrication des différents niveaux de voiries urbaines¹⁰⁹ et les problèmes de lisibilité qui en découlent explique le développement de réflexions relatives à la hiérarchisation des réseaux viaires. La hiérarchisation du réseau communautaire constitue un enjeu d'autant plus important que la réalisation d'infrastructures nouvelles majeures (cf. chap. 1 le projet de grand ring autoroutier métropolitain inscrit au schéma directeur) nécessite de redéfinir la vocation de nombreuses voies urbaines existantes¹¹⁰.

signalisation des unités territoriales de la direction voirie. Cf. Communauté urbaine de Lille, *La gestion dynamique de la circulation dans la métropole lilloise*, avril 1996.

¹⁰⁹ Sur l'imbrication des réseaux de voiries urbaines, nous nous référons ici aux travaux de Philippe Ménerault portant sur l'analyse morphologique des réseaux viaires basée sur la domanialité des voies. MENERAULT (P), *Contribution à une analyse morphologique des réseaux viaires*, *Flux*, n° 16 Avril-juin 1994, p. 49-67.

¹¹⁰ La question se pose notamment avec la requalification de l'ancien périphérique est de Lille consécutive à l'ouverture d'un nouveau périphérique de type autoroutier et celle du Grand Boulevard Lille-Roubaix-Tourcoing rendue possible depuis l'aménagement d'une voie rapide de substitution. Sur ces deux projets, cf. chapitre 4. Ce type d'enjeu est également au cœur des réflexions du dossier de voirie d'agglomération élaboré par les services déconcentrés de l'Etat.

Hierarchisation et modération de la vitesse

La seule hiérarchisation officielle dont disposent les services communautaires est celle des cartes de trafic¹¹¹ et depuis peu celle proposée par le schéma directeur de modération de la vitesse annexé au tome 2 du plan de déplacements urbains de la métropole.

Selon les techniciens chargés de cette étude, la sécurité constitue le principal enjeu de la réflexion qui a été menée. Empirique et déductive, l'approche repose essentiellement sur les niveaux de trafic observés, le gabarit et, dans une moindre mesure, la connaissance qu'ont les techniciens communautaires du contexte urbain des voies. La recherche d'une plus grande cohérence entre le fonctionnement du réseau viaire et l'environnement urbain traversé n'est donc pas absente, mais elle ne semble pas avoir fait l'objet d'étude spécifique. Sur le papier, le plan de hiérarchisation proposé s'apparente à un plan local de modération de la vitesse (PLMV), les trois catégories de voies retenues - autoroutes urbaines et voies artérielles ; voies de distribution ; voies de desserte - correspondant aux trois niveaux de vitesse, 30, 50 et 70Km/h et plus¹¹² autorisés en agglomération par la nouvelle réglementation.

La hiérarchisation obtenue a été discutée avec les municipalités concernées. Pour les élus une telle démarche est lourde de conséquences : redéfinir la vitesse de circulation revient à différencier le niveau d'accessibilité des différentes parties de leur commune. Or peu d'élus sont aujourd'hui prêts à porter un dossier qui touche à la liberté de circuler de leurs concitoyens. Même si le but recherché est l'amélioration des conditions de vie dans leur ville, certains maires redoutent que la hiérarchisation proposée compromette le dynamisme économique des secteurs commerçants. D'un point de vue technique, certaines incertitudes demeurent quant aux conditions de mise en œuvre d'une hiérarchisation qui favorise une meilleure prise en compte des espaces urbains traversés sans accroître les contraintes inhérentes au fonctionnement des voies, en particulier celle de fluidité du trafic (la hiérarchisation pouvant entraîner par exemple le report d'une partie du trafic des voies de desserte sur le réseau principal). On sait pourtant qu'à l'instar des ondes vertes, la hiérarchisation du réseau viaire contribue également à la régulation du trafic en organisant les différents types de flux qui utilisent le réseau.

L'expérimentation d'un plan de catégorisation

En réalité, les gestionnaires du réseau viaire et ceux de l'espace urbain se divisent quant au but recherché. Pour les gestionnaires de la voirie, l'approche porte avant tout sur l'optimisation du fonctionnement de la voie (sécurité et trafic). La démarche de hiérarchisation engagée apparaît relativement éloignée de la démarche de plan de catégorisation des voies préconisée par le CERTU¹¹³, basée sur une analyse

¹¹¹ Ces cartes répertorient l'ensemble des voies de la métropole en 5 classes de trafic : voies de desserte, voies de distribution, voies artérielles de grande, moyenne et petite liaison.

¹¹² Mise au point par le CERTU, la démarche des *plans locaux de modération de la vitesse* vise à faciliter l'application des dispositions du décret n° 90-1060 du 20 novembre 1990 modifiant le régime de limitation de vitesse en agglomération. Sur les trois niveaux de vitesse définis par cette réglementation cf. WP. 1, p. 27.

¹¹³ CERTU / CETE de Lyon et Normandie-Centre, *Catégorisation des voies urbaines et sécurité routière*, 1997.

multifactorielle du réseau viaire intégrant la notion d'environnement urbain. Au niveau des services centraux communautaires, le service EQSD de la communauté urbaine s'est engagé dans cette voie en confiant au CETE Nord-Picardie une étude expérimentale pour la définition d'un plan de catégorisation des voies sur la commune de Watrelos, intitulée « plan de sécurité de Watrelos »¹¹⁴. En lançant ce type d'étude, la communauté urbaine a souhaité faire évoluer la méthode utilisée pour l'élaboration du diagnostic de sécurité en passant d'une approche correctrice à une approche préventive basée sur la définition d'une stratégie d'aménagement par type de voie. Etayée par une analyse catégorielle du réseau viaire de la commune-test et d'un audit de sécurité réalisé sur deux voies, l'étude doit déboucher sur la définition d'un nouveau cahier des charges pour les études de sécurité communales confiées à des bureaux d'études spécialisés (sur les études de sécurité cf. supra § 1.2.). Ce travail se heurte cependant à des difficultés méthodologiques déjà soulignées par l'étude de catégorisation réalisée par le CERTU sur le réseau viaire lillois en 1997¹¹⁵.

Les projets de plans communaux de hiérarchisation et d'embellissement

Le service urbanisme et aménagement de la communauté urbaine n'a pas participé aux réflexions relatives à la hiérarchisation du réseau viaire de la métropole menées par différents services de la direction voirie. En réalité, le point de vue des urbanistes locaux diverge sensiblement de celui des techniciens de la voirie. Pour les premiers, une approche trop sectorielle privilégiant la sécurité par le biais de la modération de la vitesse et la rationalisation des flux conduit à des excès et peut se révéler contraire au fonctionnement des espaces urbains traversés¹¹⁶.

Récemment mis à l'étude, le plan de hiérarchisation des voies de la ville de Lille apparaît comme le contre-pied de l'approche développée par les services communautaires. Ce n'est plus la sécurité routière, mais la qualité urbaine qui constitue le fil directeur de ce projet piloté par l'agence d'urbanisme de Lille. Il s'agit en réalité « *d'aboutir pour l'ensemble du territoire communal à un plan de référence prenant la forme d'un plan d'embellissement* » *déclinant les grands principes de programme d'aménagement pour chacune des grandes familles de rues et boulevards de la ville identifiées.* »¹¹⁷ Le cahier des charges des études élaborés par les services de la ville et de l'agence d'urbanisme comprend trois entrées que le plan de hiérarchisation final devra combiner : la fonction circulatoire, la fonction urbaine et la fonction identitaire.

La ville fait ici figure d'exception. Elle est actuellement la seule commune à s'être lancée dans ce type de réflexion. A Roubaix, techniciens et élus évoquent la nécessité

¹¹⁴ Cf. CETE Nord-Picardie, *Ville de Watrelos : diagnostic préalable à l'élaboration d'un plan de sécurité*, décembre 1998.

¹¹⁵ Sur les limites méthodologiques du plan de catégorisation, ibid. « conclusion et discussion » p. 39-41.

¹¹⁶ « Des politiques sectorielles (modération de la vitesse) prises avec un certain rigorisme peuvent aboutir à des conceptions très rigides de l'espace urbain. Il en est ainsi d'anciennes rues traversantes volontairement coupées par les thuriféraires zélés de la hiérarchisation des voies. Au motif qu'il faut de la sécurité routière, on transforme les voies en impasse ; au motif qu'il faut canaliser la circulation, il arrive que l'on coupe des rues... » Extrait de Jean-Claude GALLETY, *Réseaux et mobilités urbaines* in Toussaint (JY.) et Zimmermann (M.), *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, 1998, p. 95.

¹¹⁷ Nous soulignons. Citations extraites de : Ville de Lille / Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, *Cahier des charges : études pour la hiérarchisation des voies de la ville de Lille*, janvier 1999

de se doter d'un plan de hiérarchisation des voies du territoire communal mais aucune étude n'a encore été engagée. En réalité, les services municipaux s'appuient actuellement sur les orientations énoncées par l'architecte Christian Devillers dans le cadre du grand projet urbain et matérialisées par un « plan d'embellissement »¹¹⁸ - c'est ainsi que les services municipaux l'intitulent - qui couvre l'ensemble de la commune de Roubaix et les franges des communes limitrophes.

4.2. Le développement des zones 30

La création de zone 30 est une préoccupation récente et relativement peu développée dans la Communauté Urbaine de Lille. La définition de la zone 30 retenue par les services a évolué au cours des années. Au début des années 90, une plaquette de sensibilisation aux dispositifs physiques de sécurité utilisés en aménagement de voirie éditée par les services communautaires et destinée aux élus municipaux en donnait une définition plutôt sommaire : « Une zone 30 est un ensemble de rues dont les entrées et certains points ont été aménagés pour réduire la vitesse et marquer le caractère de desserte locale de la circulation. »¹¹⁹. Ce n'est pas un hasard si cette définition insiste peu sur la limitation de vitesse, cette dernière constituant semble-t-il l'un des freins à la généralisation des zones 30 dans la communauté urbaine. Si sur ce dernier point, la définition réglementaire lève toute ambiguïté, la crainte d'atteindre à la liberté de circulation dans ces secteurs reste forte chez les gestionnaires et les élus locaux comme le montre la définition proposée par la « charte piétons-vélos » annexée au PDU (nous soulignons) : « Une zone 30 est une rue ou un ensemble de rues où la vitesse est limitée à 30Km/h. Elle n'est pas fermée à la circulation et le stationnement y est autorisé. Les zones 30 sont implantées là où la vie locale le justifie : ce sont en général des rues ou des quartiers commerçants animés, des zones scolaires ou des quartiers résidentiels. Privilégier la circulation des piétons et des cyclistes, améliorer le cadre de vie, réduire les nuisances et augmenter la sécurité routière sont les principaux buts de la zone 30. Son intégration dans le paysage urbain est réalisée à l'aide d'une palette étendue d'outils techniques d'aménagement. »¹²⁰

Le faible développement des zones 30 dans la métropole confirme les observations faites par le CERTU à l'échelle nationale :

- les plus anciennes sont des zones ayant fait l'objet d'aménagement de type « traffic calming » mais ne disposant pas du statut officiel (le plus souvent en l'absence de limitation de vitesse) ; elles font l'objet d'une extension et d'une normalisation progressive ;
- les zones 30 sont rarement aménagées pour répondre à des besoins de sécurité objective ; la plupart du temps, elles sont créées à la demande des riverains

¹¹⁸ Ce document est le résultat de l'assemblage d'une série de plans intitulés : « Plans de référence des quartiers du G.P.U. et des quartiers sud et est de Roubaix. Mission d'assistance technique à la définition du GPU / Mission pour la définition du plan de référence des quartiers sud et est », Ch. Devillers / Groupement d'Intérêt Public GPU Métropole.

¹¹⁹ Communauté Urbaine de Lille, *La sécurité routière en ville : aménager la rue...*, s.d.

¹²⁰ Communauté Urbaine de Lille, *Charte piétons - vélos, annexe au plan de déplacements urbains de Lille Métropole*, octobre 1998.

pour répondre à un sentiment général d'insécurité et/ou conforter le statut résidentiel d'un quartier ou d'une rue. Leur périmètre semble être étendu plus facilement dans les zones résidentielles que dans les secteurs accueillant une forte activité commerciale. Elles comportent rarement des aires piétonnes. Leur réalisation est l'objet d'une concertation avec les riverains - habitants ou les commerçants ;

- les zones 30 les plus récentes intègrent la plupart des dispositifs de sécurité admis par les règles de l'art et la réglementation en vigueur ; la plupart des dispositifs et principes utilisés sont recensés par la charte piétons-vélos du PDU.

En réalité, le développement modéré des zones 30 dans la métropole est à la mesure de l'état d'avancement des réflexions relatives à la hiérarchisation du réseau. L'absence de réflexion globale n'a pas facilité le développement d'une politique globale à long terme d'aménagement en zone 30 du réseau métropolitain des voies de desserte. Enfin, le concept de zone 30 va à l'encontre des logiques fonctionnelles qui ont longtemps guidé l'organisation et l'aménagement du réseau viaire de la métropole selon lesquelles accessibilité et sécurité rime avec ségrégation. Cependant les pratiques locales évoluent, même si certains secteurs de la métropole sont mieux lotis que d'autres (l'unité territoriale de Tourcoing bénéficie d'un taux équipement élevé en zones 30). En d'autres parties de la métropole où l'accessibilité automobile est tenue comme une condition indispensable à la redynamisation des secteurs en crise, le concept de zone 30 s'impose plus facilement que celui de piétonisation, beaucoup plus contraignant. C'est particulièrement vrai à Roubaix, où certaines voies piétonnes ont dû être à nouveau ouvertes à la circulation pour juguler le déclin du commerce de rue. Ceci explique le choix de recourir à un traitement de zone 30 plutôt qu'à une piétonisation intégrale lors du récent réaménagement de la Grand Place de Roubaix.

L'analyse des projets d'aménagement de zone 30 (cf. chapitre 4) corrobore les observations précédentes. Le plus souvent c'est un sentiment d'insécurité collective exprimé par la population - dont l'origine n'est pas exclusivement routière mais qui peut tenir à un climat social difficile - qui incite les élus à aménager certains secteurs de leur commune en zone 30. De ce fait, la zone 30 cesse d'être un outil réservé à la sécurité routière pour devenir celui de la requalification urbaine. Sur ce dernier point, les professionnels de l'aménagement urbain sont partagés : pour certains urbanistes et architectes, la zone 30 - par les formes normalisées qu'elle impose à l'espace public - n'est pas un outil approprié à la requalification des espaces urbains déqualifiés. Les arguments alors avancés sont d'ordre culturel et esthétique.

A Lille, l'association « 59, Rue de l'Avenir » est intervenue activement pour promouvoir les zones 30 auprès des élus locaux. A cette fin, l'association a organisé un colloque sur ce thème en janvier 1996 et participé à l'élaboration de propositions d'aménagement de nouvelles zones 30 à Lille. Le bilan des actions menées par « 59, Rue de l'Avenir » est cependant mitigé : peu nombreux ont été les élus de la métropole mobilisés par ce thème. Les deux projets réalisés dans la communauté urbaine à l'occasion du concours national « La rue... on partage » n'ont pas suffi à impulser un

mouvement généralisé d'aménagement de zones 30 dans la métropole¹²¹. A ce jour, la communauté urbaine totalise une quinzaine de zones 30 (en excluant les voies ou tronçons isolés où la circulation est limitée à 30Km/h mais qui ne répondent pas à la définition de la zone 30 retenue par le plan de déplacements urbains). Mais le plan de déplacements urbains devrait donner un nouvel élan à ce type d'aménagement, le schéma directeur de modération de la vitesse (cf. supra) recensant l'ensemble des voies susceptibles d'être aménagées en zone 30.

5. La cohabitation des différents modes de déplacements et usages de la voie

5.1. Le principe du partage de la rue

Slogan de l'association nationale « La Rue de l'Avenir » relayé par les services techniques de l'Etat (i.e. CERTU), le partage de la rue tient lieu, depuis peu de temps dans la métropole lilloise, de credo dans tous les discours portant sur l'organisation des déplacements en ville et l'aménagement de l'espace public. C'est principalement le plan de déplacements urbains qui joue actuellement le rôle de catalyseur officiel, relayant les directives de l'Etat et les options de développement inscrites dans le schéma directeur de la métropole¹²².

La loi sur l'air officialise le bien-fondé du principe de partage de la rue. Elle stipule notamment que les plans de déplacements urbains ont pour objectif (art. 28) « *un usage coordonné de tous les modes de déplacements, notamment par un usage approprié de la voirie, ainsi que la promotion des modes les moins polluants et les moins consommateurs d'énergie...* ».

Dans le prolongement du schéma directeur prônant « une approche intégrant tous les modes de déplacements et toutes les fonctions de la voie », le PDU de Lille place en tête des « axes d'action » qu'il énonce « le partage de la rue favorable aux modes de déplacements alternatifs à l'automobile ».

En réalité, le thème du partage de la rue est l'objet d'une prise en compte relativement récente dans la métropole. Quelques études de réflexion ou de planification relatives à l'aménagement de l'espace public de la métropole et initiées principalement par l'agence d'urbanisme et les villes abordent cette question sous un angle plus général, celui de la cohabitation des usages et des fonctions urbaines¹²³. De leur côté, les services communautaires semblent avoir très peu abordé ce thème. Du côté des services de la voirie, l'approche fonctionnelle en usage a longtemps reposé sur

¹²¹ L'un de ces projets, l'aménagement en zone 30 du secteur d'habitat du jardin des Olieux à Lille fut lauréat du concours en 1992.

¹²² La recherche « d'un meilleur partage de la voirie » figure parmi les objectifs d'intérêt national énoncés dans la circulaire du ministère de l'Équipement du 24 mars 1997 relative aux plans de déplacements urbains.

¹²³ Les exemples sont aujourd'hui peu nombreux. On peut citer l'étude de l'agence d'urbanisme et de la SORELI relative à l'élaboration du « Schéma d'aménagement du quartier Lille-Centre » (juin 1996), celle de Christian Devillers sur les espaces publics de Roubaix dans le cadre du GPU (1995 ?), ou encore celle en cours initiée par la ville de Lille pour la définition d'un plan de hiérarchisation des voies de Lille.

la ségrégation des modes. Plus étonnant en revanche, est le silence du service aménagement et urbanisme de la communauté urbaine sur cette question et, de façon plus générale, sur celle de l'aménagement des espaces publics de la métropole (cf. infra chapitre 4).

Les aménagements de voirie réalisés dans la métropole au cours des dernières années dans le but d'améliorer la sécurité routière et/ou de requalifier l'espace public constituent les prémices d'un rééquilibrage modal plus favorable aux déplacements alternatifs à la voiture. Le partage de la rue prend concrètement la forme d'interventions ponctuelles et localisées visant à restreindre progressivement la place concédée à l'automobile dans l'espace public au profit d'un ou de plusieurs autres modes de déplacements. Les projets de requalification de voirie témoignent de cette évolution des pratiques locales d'aménagement. Associant de nouveaux acteurs (agence d'urbanisme, SEM, associations, riverains) ils intègrent déjà la plupart des prescriptions contenues dans le plan de déplacements urbains. En réalité, la concrétisation du principe du partage de la voirie dans les projets de voirie reste subordonnée à la remise en cause de l'automobile par les municipalités.

5.2. L'insertion des deux-roues dans l'espace de circulation automobile

Les deux-roues ont longtemps été les « laissés pour compte » de la politique de transport menée depuis 30 ans dans la métropole lilloise. Le développement du réseau viaire s'est accompagné d'une spécialisation de l'espace de circulation au profit des déplacements automobiles. Le rejet du vélo dans la communauté urbaine de Lille est le produit d'un contexte économique et social défavorable¹²⁴. En moins de vingt ans, la part des vélos dans les déplacements quotidiens de la métropole est passée de 10 à 2%. En revanche, les cyclistes représentent aujourd'hui 10 % du total des accidentés de la route, ce qui est beaucoup comparé aux chiffres relevés dans d'autres agglomérations françaises de même taille. L'inadaptation du réseau viaire constitue sans doute un facteur important d'insécurité pour les deux roues. En 1998, moins de 10% du réseau viaire de la communauté urbaine était aménagé pour la circulation des vélos (couloirs réservés et/ou balisage d'itinéraires).

La loi sur l'air oblige désormais la communauté urbaine à rattraper son retard dans le développement des itinéraires vélos en intégrant à compter du 1^{er} janvier 1998 des aménagements cyclables dans ses projets de voirie¹²⁵. Par ailleurs, l'attitude polémique

¹²⁴ Il semble que la prolifération automobile ait eu pour corollaire un rejet progressif du vélo, considéré comme un mode de transport réservé aux plus démunis, par opposition à l'automobile considérée comme un outil de promotion économique et sociale. Le faible taux de motorisation des ménages (à Lille, un quart d'entre eux n'ont pas de voiture) et le rejet du vélo comme mode de déplacements de proximité explique la forte proportion de déplacements à pied (cf. infra).

¹²⁵ « A compter du 1^{er} janvier 1998, à l'occasion des réalisations ou des rénovations des voies urbaines, à l'exception des autoroutes et voies rapides, doivent être mis au point des itinéraires cyclables pourvus d'aménagements sous forme de pistes, marquages au sol ou couloirs indépendants, en fonction des besoins et contraintes de la circulation. L'aménagement de ces itinéraires cyclables doit tenir compte des orientations du plan de déplacements urbains, lorsqu'il existe. » Extrait de l'article 20 de la loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

et revendicatrice de l'ADAV, semble avoir contribué à renforcer la prise en compte des vélos dans la communauté urbaine. L'association a vu d'ailleurs ses revendications légitimées par les résultats d'une enquête d'opinion réalisée dans le cadre de l'élaboration du PDU¹²⁶. Depuis l'adoption de la loi sur l'air, les groupes de travail vélo se multiplient à travers les 87 communes de la communauté urbaine.

La prise en compte des deux-roues participe en fait d'une remise en cause plus générale de l'approche circulaire du réseau viaire. La nécessité de développer une offre nouvelle d'accessibilité à l'usage des cyclistes réclamée par la demande sociale explique davantage les orientations inscrites au PDU que la surreprésentation des vélos dans les statistiques d'accidents, les études d'accidentologie réalisées sur ce sujet minimisant d'ailleurs le rôle de l'infrastructure comme cause première des accidents¹²⁷. L'insécurité ressentie par les vélos n'en demeure pas moins un obstacle au développement des déplacements.

Longtemps épargnés par l'ADAV, les services communautaires se sont retrouvés au centre de ses critiques en 1998 à l'occasion de l'élaboration du plan de déplacements urbains¹²⁸. Parallèlement, 7 projets d'aménagement communautaires ont été attaqués en justice par l'association pour non respect de la loi sur l'air (cf. art. 20, op. cit.). Depuis, et suite à la tenue d'un forum PDU en octobre 1998 réunissant acteurs institutionnels et une cinquantaine d'associations locales, les relations entre l'ADAV et la C.U.D.L. semblent en voie de normalisation. L'ADAV a en effet récemment félicité la C.U.D.L. pour avoir intégré au PDU une charte piétons-vélos et un schéma directeur « vélos »¹²⁹.

Le premier tome du PDU approuvé en décembre 1998 fixe comme objectif le triplement du réseau d'itinéraires vélos disponibles à l'horizon 2005, soit 400Km d'itinéraires à aménager, chiffre plutôt modeste comparé à l'étendue du réseau viaire de la métropole (4000Km¹³⁰) ou aux objectifs retenus par d'autres agglomérations. Mais dans le contexte lillois, les projets de schéma directeur « vélos » et de charte piétons-vélos constituent des avancées réelles qui entérinent la prise en compte d'une demande sociale forte et tentent de répondre concrètement au principe affiché de partage de la rue.

Alors que le schéma directeur des vélos dresse la carte des itinéraires à prolonger ou à créer, la charte piétons-vélos dresse la liste des dispositifs techniques préconisés par

¹²⁶ Indiquant que l'augmentation des itinéraires aménagés pour les vélos constitue une action prioritaire pour 48 % des personnes interrogées et que 82 % des personnes interrogées sont favorables à cette idée. D'après SOFRES, *Enquête d'opinion sur les conditions de déplacements dans la métropole lilloise*, février 1997, p. 42-45.

¹²⁷ Cf. Communauté urbaine de Lille / Conseil Général du Nord / Société SESIRT NORD, *Accidentologie des deux-roues : principaux enseignements de l'étude*, remise à jour, février 1996, 14 p.

¹²⁸ La C.U.D.L. se voyant attribuer pour la première fois le « prix de la vieille roue voilée » pour les raisons suivantes : aucun schéma directeur « vélo » dans la métropole ; aucun budget spécifique « vélo » ; des aménagements de voirie aberrants ; aucune prise en compte de la complémentarité transport en commun - vélos ; un refus d'appliquer la loi sur l'air ; une tentative pour opposer les piétons aux cyclistes ; un refus de traiter démocratiquement les problèmes ; un refus d'aider l'ADAV. Extrait de ADAV, *L'Heuro vélo, le journal dérailleur*, n°22, automne 1998, n°22, p. 16.

¹²⁹ Cf. ADAV, *L'Heuro vélo, le journal dérailleur*,

¹³⁰ Tous statuts confondus : routes nationales, départementales, communales et privées ouvertes à la circulation.

les services communautaires et les services d'études de l'Etat (CERTU, CETE Nord-Picardie).

Tableau : les mesures en faveur des vélos dans le PDU

source : C.U.D.L., tomes 1 et 2 du PDU et charte piétons-vélos, 1999

Objectifs généraux	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constitution d'un réseau cyclable continu : triplement de la longueur des itinéraires aménagés avant 2005 2. Renforcer la sécurité et le confort des cyclistes 3. Lutter contre le vol des vélos (stationnement réservé)
Documents de référence	<ul style="list-style-type: none"> - Schéma directeur des itinéraires vélos dans la métropole - Charte piétons-vélos - Charte et schéma directeur de modération de la vitesse

1. Constitution d'un réseau cyclable continu

Dispositifs préconisés	Caractéristiques	Critères de choix
Piste cyclable	Séparation physique / circulation automobile Obligatoire ou facultative (signalisation) Bidirectionnelle (interdite aux cyclomoteurs) ou unidirectionnelle largeur : de 1,70 à 2,50 m (bidirectionnelle)	Milieu interurbain Axes à fort trafic
Bande cyclable	intégrée à la voie automobile utilisation facultative pour les 2-R Largeur : +/- 1,5 m	milieu urbain densité du trafic type, taille, fonctionnement de la voie
Contresens cyclables	signalisation aux extrémités marquage au sol flots séparateurs largeur : de 1,5 à 2 m	continuité de l'itinéraire vélos sur les voies à sens unique
Trottoir et aire piétonne cyclables	séparation piétons / vélos par un marquage au sol	faible trafic piéton largeur des trottoirs > 2,5 m continuité de l'itinéraire vélos
Passages piétons-vélos aux carrefours	tracé de la piste cyclable à l'intérieur des passages piétons	Carrefours à feux importants Nécessite une dérogation ministérielle à la réglementation
Utilisation des couloirs bus	intégration des 2-R Contresens possible largeur : 4 m	présence d'une ligne de bus densité du trafic largeur de la voie
Zones 30	limitation de la vitesse à 30Km/h aménagements spécifiques intégration des vélos à la voie	zones de vie locale (résidentielle, commerçantes)
Utilisation des contre-allées	signalisation de l'itinéraire traitement de l'insertion dans la circulation générale aux extrémités	axes à fort trafic
Chemin de proximité	ouverture de ruelles, impasses, sens uniques lors d'opérations de réaménagement de quartiers, d'îlots	espaces urbains denses (centres anciens)
rampe d'accès aux équipements	implantation d'une rampe ou d'un rail de guidage	présence d'ouvrages, équipements inaccessibles aux vélos

Itinéraire de loisirs	Voies adaptées aux déplacements d'enfants inexpérimentés	Continuité de l'itinéraire entre la ville-centre et les espaces de loisirs périphériques présence d'anciennes voies dépourvues de trafic (chemins ruraux, de halage, anciennes voies ferrées...)
Cohabitation des cyclistes et des rollers	Utilisation des aménagements cyclables par les rollers à titre expérimental	Sites à définir
Intégration des itinéraires dans les POS	Par des emplacements réservés	opérations de voiries lourdes susceptibles de créer des effets de coupure

2. Renforcer la sécurité et le confort pour les cyclistes

Amélioration de la visibilité dans les carrefours	élimination de tous les obstacles visuels	visibilité mutuelle cyclistes / automobilistes
sas et couloirs de présélection pour tourne-à-gauche	implantation au droit des carrefours à feux Profondeur des sas : 4 m	présence de tourne-à-gauche carrefour à feux
îlots refuges		Section courante, voies larges à forte circulation effet modérateur sur la vitesse
Jalonnement des itinéraires vélos	Développement et uniformisation de la signalisation verticale	balisage des itinéraires conseillés
Intégration des vélos dans les giratoires	Bandes cyclables dans anneau de taille moyenne (rayon extérieur > 15 m) Pistes cyclables de contournement avec possibilité d'insertion dans le giratoire Traiter les points de conflits au niveau des branches et de leur traversée (pistes)	Pistes de contournement étudiées au cas par cas
Logo vélo et couleur	Adaptation et uniformisation du marquage au sol Couleur blanche préconisée	traitement de la chaussée
Uniformisation du revêtement de la chaussée	Entretien du revêtement Suppression des émergences de voirie	
Intégration des vélos dans les plans de feux	prise en compte des déplacements vélos dans le calcul des ondes vertes	favoriser la circulation des cyclistes
Eclairage nocturne	renforcer l'éclairage public général	traversées de chaussées
Entretien des espaces cyclables	Entretien courant (balayage) Réfection revêtement et marquage	

3. Lutter contre le vol par la création de parkings de stationnement vélo

supports vélos	arceaux	à proximité de pôles d'attraction vélos stationnement courte durée facilité d'intégration
abris vélos	Implantés sur espace public ou privé	Proximité équipements publics, lieux de travail
garages à vélos	Surveillance automatique ou manuelle	Pôle d'échange TCU, lieux de travail, écoles

Face à la demande des usagers et aux pressions exercées par l'ADAV, certaines villes ont anticipé la mise en œuvre du PDU. La ville de Lille dispose depuis 1997 d'un schéma communal d'itinéraires vélos. Ce schéma est aujourd'hui porté à la

connaissance de l'ensemble des usagers, habitants ou touristes, par le biais d'un dépliant recensant les itinéraires vélos existant dans la ville. D'après ce document¹³¹, la commune de Lille comptait en 1998 près de 30 kilomètres d'itinéraires cyclables.

5.3. Les mesures en faveur des déplacements piétons

L'amélioration des conditions de circulation des piétons dans la métropole lilloise procède principalement d'interventions localisées en des zones considérées comme accidentogènes. Ici aussi la demande sociale pèse de tout son poids dans la décision d'aménager prise par les élus. Le traitement des accès des écoles réalisé récemment à l'échelle de l'ensemble de la communauté urbaine résulte en grande partie d'une mobilisation des parents d'élèves et du souci des collectivités locales d'y apporter une réponse concrète et immédiate plutôt que d'intervenir à la source (pour prendre un exemple, les risques d'accidents ne sont pas uniquement localisés au droit des entrées des établissements scolaires, mais concernent l'ensemble de l'itinéraire emprunté par l'élève entre son domicile et son école).

D'un point de vue statistique, la marche à pied arrive en tête des déplacements non automobiles (28% des déplacements quotidiens des habitants de la métropole lilloise), loin devant les transports collectifs (8%) et les vélos (2%)¹³². Une fiche technique élaborée par la mission plan de déplacements urbains en conclut que les trottoirs sont le premier réseau de transport urbain des villes centres de la métropole (Lille, Roubaix et Tourcoing) mais ils n'occupent que 20 % de la surface de la voirie dans la métropole loin derrière l'espace réservé à la circulation automobile¹³³. Interface entre les réseaux de transports et l'espace habité, l'espace piéton a souffert de la prolifération automobile et de la ségrégation des modes : élargissement des voies de circulation automobile, extension du stationnement autorisé ou « sauvages », développement des infrastructures d'échange dénivelées ou à niveau (échangeurs, autoponts, ronds-points, etc.) se sont traduits par une réduction de l'espace dévolu aux piétons et le morcellement des itinéraires.

Bien que le PDU propose d'inverser cette tendance, le document accorde à la marche à pied une place relativement moins importante qu'au vélo. Mais il est vrai que les résultats de l'enquête ménage ont montré que l'extension de l'espace piéton n'arrive qu'en troisième place des « priorités pour le partage de la rue » exprimées par la population après le développement des itinéraires vélos et la création de places de stationnement supplémentaires...

Les dispositions du PDU en faveur de la marche à pied se résument aux préconisations techniques de la charte piétons-vélos qui énumère les outils d'une

¹³¹ Ville de Lille - Service voirie et aménagement urbain, *Le vélo à Lille : conseil et itinéraires*, édition 1998. Dans le détail, le réseau d'itinéraires vélos à Lille est aménagé comme suit : 44% de pistes cyclables, 39% de bandes cyclables sur chaussée, 14% de bandes cyclables dans les couloirs bus, 1,4% de trottoirs cyclables et 1% de contresens vélos.

¹³² Lille Métropole Communauté Urbaine ; *Les déplacements urbains dans la métropole lilloise, fiche technique 1 : La mobilité des habitants*, 2^{ème} édition novembre 1999

¹³³ C.U.D.L., *Les déplacements urbains dans la métropole lilloise - fiche n°5 : la marche et le vélo*, 2^{ème} édition novembre 1999.

reconquête de l'espace public au profit des piétons, à la charte de modération de la vitesse et aux contrats municipaux de sécurité établis à l'initiative de certaines villes.

La reconquête progressive de l'espace piéton doit prendre la forme d'un développement renforcé des zones 30 et d'opérations de réaménagement de voies sous forme d'interventions ponctuelles ou d'opérations de requalification qui mettent en œuvre les dispositifs synthétisés dans la charte piétons-vélos.

Tableau : Les mesures en faveur des piétons dans le P.D.U.

Source : C.U.D.L., tomes 1 et 2 du PDU et charte piétons-vélos, 1999

Objectifs généraux	1. Favoriser la marche à pied par la réalisation de cheminements continus et confortables 2. Renforcer la sécurité des piétons
Document de référence	Charte piétons-vélos Charte et schéma directeur de modération de la vitesse

1. Favoriser la marche à pied par la réalisation de cheminements continus et confortables

Dispositifs préconisés	Caractéristiques	Critères de choix
Trottoirs larges sans émergence	Espace libre minimum de 1,50 m stationnement à proscrire revêtement uniforme, sans obstacle	En fonction du trafic
Accès aux parking et entrées charretières	Continuité du trottoir	
Trottoirs adaptés aux personnes à mobilité réduite	Abaissement ponctuel du trottoir (pente de 5%, largeur mini. 1,50 m, hauteur dénivelé chaussée 2 cm) Revêtement adapté	Recommandé lors d'aménagement d'avancées de trottoirs Maîtrise de l'écoulement des eaux requise Largeur imposée par lois 30/06/75, 13/07/91
Cheminement sans obstacle	Normes techniques relatives à la saillie des mobiliers urbains (largeur maxi. 30 cm, hauteur 60 cm)	Sécurité des malvoyants
Continuité des itinéraires	sans objet	Identification des itinéraires Traiter les coupures en fonction des opportunités
Reconquérir les espaces piétons	Mobilier urbain disponible (bornes, grilles...)	Protéger les trottoirs et espaces piétons de l'envahissement des automobiles
Développer les zones 30	Vitesse limitée à 30Km/h Aménagements spécifiques	Là où la vie locale le justifie
Ouverture de chemins dans les îlots	Ouverture des impasses Création de chemins dans les parcelles inutilisées	
Prévoir des itinéraires alternatifs lors de travaux	Largeur minimale 1 m (ou trottoir voisin)	
Développer les itinéraires de loisirs		Entre les pôles générateurs de déplacements piétons (équipements culturels, sportifs, espaces verts)

2. Renforcer la sécurité des piétons

Aménagement des traversées en section et en carrefour	Signalisation d'alerte au niveau des carrefours à feux Îlots refuges recommandés en l'absence de feux Rapprochement des passages piétons sur les voies de distribution En approche de carrefour, casser la continuité visuelle des automobilistes	
Aménagement des abords des arrêts bus	Implantation des passages piétons à plus de 5 m à l'arrière des arrêts-bus Rapprocher les arrêts en cas de correspondance	
Prise en compte des piétons dans les plans de feux	Cycle maxi. de feux : 120 s. Durée mini. du vert : 6 s.	
Prise en compte des piétons dans les giratoires	Implanter les passages piétons dans le prolongement des trottoirs	Non obligatoires dans les mini-giratoires
Répétiteurs piétons sonores	En attente d'une norme spécifique	destinés aux malvoyants
Renforcer la visibilité entre usagers	L'espace situé entre 0,7 m et 2,3 m sera libéré de tout mobilier urbain et de tout végétal Suppression du stationnement en carrefour pour assurer le respect du « triangle de visibilité » à l'approche d'un passage pour piétons Aménagement d'avancées de trottoirs	Le manque de visibilité est la cause de la plupart des accidents
Îlots-refuges	Largeur préconisée : 2 à 3 m selon le trafic L'îlot doit être perceptible de nuit par les automobilistes	Aménagement peu onéreux abaissant le temps d'exposition au risque des piétons Accompagné d'un rétrécissement des voies, il permet aussi une baisse des vitesses Indispensables pour voies à double sens, carrefours sans feux et chaussées de 4 voies ou plus
Avancées de trottoirs	néant	Aux abords des carrefours pour raccourcir la longueur et dégager la visibilité Pour matérialiser physiquement l'interdiction de stationner (i.e. masque latéraux)
Éclairage adapté	Préférer l'éclairage public général plutôt que des dispositifs spécifiques	Confort des piétons Qualité de l'ambiance nocturne
Entretien des espaces piétons	Nettoyage fréquent des cheminements	Confort des piétons

6. Les orientations du PDU en faveur de la sécurité routière

6.1. Des objectifs chiffrés

Le PDU est l'occasion pour la Communauté Urbaine de déterminer une stratégie à moyen / long terme de sécurité routière à l'échelle de la métropole basée sur un objectif quantifié. La détermination de ce dernier découle de la projection corrigée de l'évolution du nombre d'accidents corporels recensés dans la communauté urbaine entre 1981 et 1997 par le fichier communautaire des accidents. Par extrapolation les services centraux de la voirie ont estimé à 23% la baisse du nombre d'accidents attendue d'ici 2002 (cf. graphique ci-dessous). Ces services ont également tenu compte de trois éléments de pondération :

- la fonction exponentielle à laquelle semble obéir la courbe des statistiques d'accidents dans la communauté urbaine suppose un ralentissement progressif de la baisse attendue à moyen terme ;
- le développement des déplacements en vélo prévu par le PDU risque de se traduire par une hausse des impliqués dans cette catégorie d'usagers ;
- les moyens mis en œuvre par l'Etat pour modifier le comportement des conducteurs, laissent présager d'une amélioration des statistiques d'accidents dans la communauté urbaine.

Finalement, l'hypothèse retenue est celle d'une baisse de 21 % des accidents sur cinq ans¹³⁴.

Pour sa part, le PDU (tome 1) porte cet objectif à 30 %. Un tel objectif peut apparaître aujourd'hui très ambitieux, surtout après deux années consécutives de dégradation des résultats de sécurité routière dans la métropole. En réalité, les auteurs du PDU ont d'abord voulu rappeler l'importance qu'accorde la communauté urbaine au traitement de l'insécurité routière... à un moment où l'attention des responsables locaux et de la population semble faire défaut. Mobiliser les élus et l'opinion, tout en se rapprochant de l'objectif national de 50 % de réduction des tués dans les accidents de la route en 5 ans, tel semble être l'objectif poursuivi par le plan de déplacements urbains en matière de sécurité routière¹³⁵.

¹³⁴ Communauté urbaine de Lille, Unité centrale Voirie, infrastructures et circulation, *Plan de déplacements urbains : stratégie de sécurité routière*, 1998.

¹³⁵ La méthode utilisée pour la fixation d'un objectif de sécurité routière dans le plan de déplacements urbains de Lille combine les deux formes de fixation d'objectifs définies par l'OCDE (1994). La première approche qualifiée de « *top-down* » consiste à fixer à priori un objectif pour favoriser une mobilisation sociale et la mise en œuvre d'une politique appropriée. L'autre approche dite « *bottom up* » consiste à fixer un objectif « réaliste » compte tenu de l'état des connaissances. Cette approche est utilisée dans d'autres pays, comme la Hollande ou le Danemark pour la fixation d'objectifs à moyen terme. D'après D. FLEURY, M.C. MONTEL, « La lutte contre l'insécurité des déplacements dans la gestion urbaine », contribution au colloque « villes et mobilités », Nanterre 23-24 septembre 1999.

6.2. Les moyens et actions proposés

Des schémas de référence en matière de gestion du trafic et du réseau viaire à petite échelle

Le premier apport du PDU est de fournir aux gestionnaires locaux un certain nombre de documents de référence, leur permettant de concevoir leur intervention de façon plus cohérente, (d'un secteur géographique à un autre de la métropole - unité territoriale ou commune) et plus transversale (d'un mode de transport à un autre).

Avec le schéma de modération de la vitesse établi à l'échelle de la communauté urbaine, les gestionnaires locaux disposent désormais d'un plan de référence commun leur permettant de procéder à la révision des plans de circulation à l'échelle de la métropole. Si les schémas directeurs d'itinéraires vélos procèdent de la même logique de globalisation pour l'organisation des déplacements à vélos, il n'en va pas de même pour les déplacements piétons, le PDU ne proposant pas de schéma directeur des itinéraires piétons.

Des chartes pour l'aménagement du réseau viaire à grande échelle

La généralisation des aménagements de voirie de type « traffic calming », répertoriés dans les chartes modération de la vitesse, piétons-vélos et bus du PDU met en œuvre le principe de partage de la rue et favorise un rééquilibrage modal de l'affectation de l'espace public.

La mise en place d'outils d'évaluation du traitement de la sécurité routière dans les projets

La nécessité de pouvoir évaluer l'impact des aménagements de voirie sur la sécurité des déplacements amène les auteurs du PDU à proposer la généralisation d'une procédure d'audit de sécurité sur les projets communautaires. Les modalités varieraient selon le type de projets. Seuls les projets d'infrastructures nouvelles feraient l'objet d'un véritable audit, inspiré de la méthodologie élaborée par les services de l'Etat.

Les projets de modification des voies communautaires ne seraient l'objet que d'un audit informel associant les services centraux à chaque étape du processus d'élaboration du projet par les unités territoriales.

Enfin les projets impliquant les autres gestionnaires du réseau viaire dans la métropole (Etat, Conseil Général) seraient soumis à l'examen d'un groupe tripartite de validation.

Des moyens financiers affectés spécifiquement à des actions de sécurité routière

Le plan de déplacements urbains prévoit la création d'une ligne budgétaire spécifique inspirée de celle utilisée avant 1995 pour procéder à des interventions légères et rapides de sécurité routière.

L'amélioration des connaissances et des méthodes des services communautaires

Le PDU prévoit des actions de formation aux principes de sécurité routière des cadres et techniciens des différentes directions communautaires impliquées dans l'aménagement urbain.

La relance de la politique de communication externe en matière de sécurité routière

Des actions de sensibilisation aux problèmes de sécurité routière seront également menées auprès des élus, en particulier ceux des commissions communautaires concernées. La reprise de la diffusion annuelle des données d'accidents vise plus particulièrement les élus municipaux.

Des agents de sensibilisation au civisme routier auront pour tâche de sensibiliser la population sur le terrain. Il s'agit ici d'une action inédite - la communauté urbaine n'ayant pas vocation à suppléer les communes en matière d'information de la population (cf. infra § 6). Le travail de ces agents sera complété par des campagnes de sensibilisation plus larges.

Enfin le plan de déplacements urbains affiche l'intention de la communauté urbaine de renforcer sa collaboration avec les autres acteurs de la politique locale de sécurité routière (autres exploitants de la route, Préfecture, forces de l'ordre, CRICR, etc.).

6.3. Vers une approche plus transversale de la sécurité routière ?

Le plan de déplacements urbains pose les premières bases d'une remise en question progressive de la place de l'automobile dans la métropole. En matière de gestion du réseau viaire, la mise en œuvre de principes tels que le partage de la rue et la modération de la vitesse nécessite de revoir l'approche fonctionnelle habituelle pour tenir compte de nouvelles contraintes qui ont pour nom qualité urbaine et cohabitation des usages et fonctions qui prennent place sur l'espace public. C'est ce qu'annonce le schéma directeur de modération de la vitesse dont l'objectif est « d'améliorer la sécurité routière par une meilleure adéquation entre les vitesses pratiquées, la fonction et l'environnement des voies ». C'est donc le principe de lisibilité des voies qui est ici affirmé, sans toutefois bénéficier d'une claire explicitation sur les modalités techniques de sa mise en œuvre, l'utilisation du bâti ou de la composition urbaine à des fins de sécurité routière n'étant pas abordée dans le PDU.

En matière de sécurité routière, l'originalité du plan de déplacements urbains est de mettre sur le même plan des enjeux habituellement traités séparément (la sécurité, le bruit, la pollution, le développement urbain) et d'utiliser les outils de l'ingénierie routière à la prise en compte de préoccupations nouvelles comme la qualité urbaine et selon une approche plus transversale des dysfonctionnements engendrés par la prolifération du trafic. Ainsi la redéfinition des règles de circulation (vitesse) vise à la fois la sécurité routière, la qualité du cadre de vie (zones 30) et la diminution des nuisances sonores ; de même le PDU propose d'utiliser la gestion dynamique du trafic,

non plus seulement pour l'optimiser, mais aussi pour modérer la vitesse des véhicules et réduire les émissions de bruit et de polluants.

Parallèlement à l'élaboration de ces orientations stratégiques et à l'énoncé de ces actions, l'intérêt du PDU a également été de créer une dynamique dans les groupes de travail techniques et d'être à l'origine de nombreux débats avec les associations et les élus, constituant ainsi un des acquis les plus importants de cette démarche.

En ce sens, le plan de déplacements urbains porte en lui les prémices d'une gestion intégrée combinant des objectifs de diverses natures dont la sécurité routière.

7. La politique de communication de la C.U.D.L. dans le domaine de la sécurité routière

7.1. La sécurité routière : l'exemplarité de la C.U.D.L.

Le fichier informatisé des accidents et la gestion dynamique du trafic font de la communauté urbaine de Lille un exemple. Le développement de savoir-faire en interne dans les domaines du traitement informatique ou de la transmission des données et la construction de compétences propres en matière de voirie ou d'assainissement amène les services communautaires à coopérer avec d'autres collectivités. Cela contribue à asseoir la notoriété de l'établissement public dans le domaine de la gestion technique des réseaux¹³⁶. Dans le domaine de la sécurité routière, les services communautaires procèdent à des échanges d'expériences avec ceux d'autres villes ou institutions locales françaises et étrangères (comté du Kent en Angleterre, Ministère wallon des transports, Institut Belge de sécurité routière, ville de Rio de Janeiro...).

7.2. Place et devenir de la sécurité routière au sein de la politique de communication de la C.U.D.L.

Depuis plus de dix ans, la communauté urbaine initie à intervalles réguliers des campagnes de communication externe et interne sur le thème de la sécurité routière.

Dans le domaine de la sensibilisation des automobilistes, les services communautaires de la voirie ont mis au point un dispositif mobile d'autocontrôle de la vitesse implanté en bordure de voies à la demande des maires. Ce dispositif fait suite à l'implantation de boîtes à radars le long du Grand Boulevard.

La communauté urbaine a également participé par le passé à diverses campagnes d'information du public scolaire.

¹³⁶ Dans le cadre de la coopération décentralisée instituée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, la communauté urbaine de Lille apporte une assistance technique à la ville de Rio de Janeiro pour l'élaboration des plans de circulation et la réalisation d'un système de régulation de trafic. En Afrique, la communauté urbaine aide la ville de Saint-Louis du Sénégal dans la réalisation d'un projet global d'assainissement et de voirie.

En interne, la communauté urbaine a déjà procédé à des actions de sensibilisation de l'ensemble du personnel communautaire aux dangers de la route (cf. le programme « 3000 conducteurs prudents » initié par la cellule « sécurité routière » en 1994). Plus localement, les techniciens de la direction voirie ont suivi des sessions de formation à la sécurité routière. Pendant plusieurs années, chaque responsable de service des unités territoriales devait effectuer un stage de formation au sein de la cellule « sécurité routière ». Ce type de formation figure actuellement parmi les propositions du plan de déplacements urbains.

L'étude des plaquettes d'information éditées par les services communautaires permet d'apprécier l'évolution de la politique de communication de la C.U.D.L. en matière de sécurité routière. Le tableau ci-après recense les principaux documents d'information réalisés par les services de la C.U.D.L. en matière de sécurité routière. Cet inventaire se base sur les documents originaux qui nous ont été remis par le service « Etude, Qualité et Sécurité des Déplacements ».

Tableau : Plaquettes d'information sur le thème de la sécurité routière éditées par la Communauté Urbaine de Lille entre 1985 et 1996¹³⁷

Date	Rubrique	Titre	Destinataire(s)	Thème(s) traité(s)
Oct. 1996	Formation des usagers	<i>Votre enfant a 14 ans ...</i>	Jeunes cyclomotoristes de 14 à 16 ans	<ul style="list-style-type: none"> Le brevet de sécurité routière (BSR)
Sep. 1996	Accidentologie	<i>Bilan des accidents 1991-1995</i>	Elus et techniciens municipaux de la C.U.D.L.	<ul style="list-style-type: none"> Les accidents de la circulation dans la C.U.D.L. (chiffres et localisation)
Fév. 1996	Accidentologie	<i>Accidentologie des deux-roues : principaux enseignements de l'étude</i>	Elus et techniciens municipaux de la C.U.D.L.	<ul style="list-style-type: none"> Analyse des données du fichier FRACAS relatives aux deux-roues de janv. 1984 à déc. 1991
1995 ?	Aménagement de voirie et environnement urbain	<i>Objectif sécurité : ayons l'œil à tout</i>	Techniciens communautaires	<ul style="list-style-type: none"> L'amélioration des conditions de visibilité dans les rues
1991 ?	Aménagement de voirie	<i>La sécurité routière en ville : aménager la rue...*</i>	Elus et techniciens municipaux de la C.U.D.L.	<ul style="list-style-type: none"> L'aménagement des voies urbaines dans un but sécuritaire
1991 ?	Généralités	<i>L'action en faveur de la sécurité routière*</i>	Tous publics	<ul style="list-style-type: none"> base de données (50 % du document) aménagement des voies sensibilisation des usagers
1989	Généralités	<i>L'Enjeu 89*</i>	Tous publics	<ul style="list-style-type: none"> Accidentologie Sensibilisation scolaire L'enquête ménages Le Grand Boulevard
janv. 1988	Accidentologie	<i>Fichier informatique des accidents corporels de la circulation</i>	ND	<ul style="list-style-type: none"> Présentation du fichier informatique (exploitation SAS) des accidents de la C.U.D.L. depuis 1981
1987	Généralités	<i>L'Enjeu 87*</i>	Tous publics	<ul style="list-style-type: none"> Accidentologie Fichier informatique GRTS Lectures de la rue
janv. 1986	Aménagement de voirie	<i>Aménagements de sécurité dans la Communauté Urbaine de Lille</i>	Tous publics	<ul style="list-style-type: none"> Présentation de plusieurs aménagements de voirie réalisés par les services de la C.U.D.L.
1985	Généralités	<i>Accidents corporels de la circulation*</i>	Tous publics	<ul style="list-style-type: none"> Accidentologie par type d'usagers et par commune Présentation du fichier des accidents

¹³⁷ L'astérisque (colonne des titres) signale la présence dans le document d'une contribution écrite du président et du vice-président chargé de la sécurité routière (successivement A. Notebart et Cl. Sénépart entre 1985 et 1989, puis P. Mauroy et B. Davoine en 1991).

L'analyse thématique des plaquettes présentées ci-dessus indique que les sujets traités dans les plaquettes d'information de la communauté urbaine concernent en priorité le fichier communautaire des accidents et l'aménagement de la voirie. La sensibilisation des usagers occupe une place moindre, la relation à l'utilisateur/habitant étant une prérogative communale. Au fil des années, le contenu des plaquettes tend à se spécialiser. Les documents généraux destinés à une diffusion tous publics et accompagnés d'une contribution du Président de la Communauté Urbaine et du vice-président chargé de la sécurité routière, laissent place à des documents d'information thématique (bilan des accidents, recommandations en matière d'aménagement) à l'usage des élus et des techniciens municipaux. On peut se demander si cette spécialisation n'est pas liée au départ des élus dont les contributions apportaient une caution politique aux services chargés de diffuser les plaquettes auprès d'un public plus large.

Aujourd'hui, suite à la récente réorganisation de la politique communautaire de communication, la communication sur le thème de la sécurité routière ne dépend plus de la direction de la voirie comme par le passé, mais du service communication, directement rattaché au cabinet de la présidence. La cellule EQSD a récemment proposé aux services communautaires compétents (développement économique et communication) de recruter quatre « agents de sensibilisation au civisme routier », proposition depuis inscrite dans le plan de déplacements urbains. Placés sous la tutelle de la cellule « sécurité routière » ces emplois jeunes¹³⁸ auront pour mission de sensibiliser et informer la population aux problèmes de trafic et de sécurité routière induits par le non respect du code de la route.

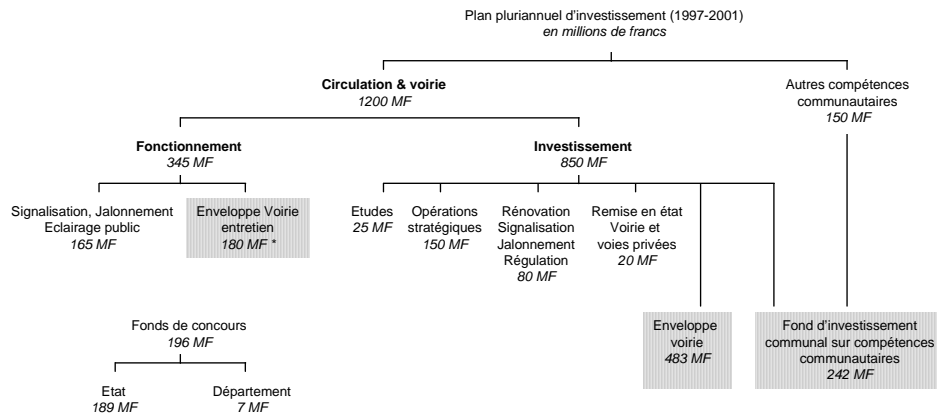
En matière de communication, le plan de déplacements urbains prévoit également le lancement d'actions de formation des cadres et techniciens communautaires et de sensibilisation des élus locaux aux problèmes et principes de la sécurité routière.

8. Les moyens financiers

Il n'existe plus à ce jour de ligne budgétaire consacrée au financement d'actions spécifiques de sécurité routière. Ces dernières sont financées par le biais des budgets d'investissement et de fonctionnement des services concernés et en premier lieu par les crédits communautaires destinés à la gestion de la circulation et de la voirie.

Le plan pluriannuel d'investissement prévoit pour ce domaine une masse globale de crédits de 1,2 milliard de francs (hors autorisations de programme des grandes infrastructures dont le montant avoisine les 350 millions de francs) à laquelle viennent s'ajouter les fonds de concours et des crédits prélevés sur les autres compétences communautaires.

¹³⁸ Destinés aux personnes âgées de 18 à 26 ans, ces emplois d'insertion professionnelle prennent la forme de contrat à durée déterminée de cinq ans. Seules les collectivités locales, les établissements publics et les associations à but non lucratif sont autorisés à recourir à ce type de contrat. Pour chaque emploi créé, le gouvernement verse une aide annuelle de 92.000 francs.

Figure : répartition des crédits communautaires affectés à la voirie (1997-2001)

Source : CUDL, mars 1997

Les crédits de fonctionnement (345 MF)

Ces crédits sont destinés au fonctionnement et au petit entretien de la signalisation, du jalonnement, de la régulation et de l'éclairage public. Depuis 1999, ceux réservés à l'entretien des voies communales (180 MF) ne sont plus versés aux communes sous forme d'enveloppes voirie mais gérés directement par les services communautaires, indépendamment de toute dotation communale.

Les crédits d'investissement (850 MF)

Ils sont répartis en trois postes : opérations stratégiques (150 MF), préservation du patrimoine (100 MF) et enveloppes communales.

Le poste des opérations stratégiques revêt une importance particulière : destiné au financement d'opérations d'envergure communautaire à dimension économique, environnementale ou urbaine (ville renouvelée), c'est sur lui que sont prélevés les fonds affectés au traitement de la sécurité routière, notamment sur le réseau départemental où la communauté urbaine apporte un complément (500.000 F) aux crédits du conseil général (300.000 F). Les projets financés sont arrêtés par la commission voirie de la communauté urbaine.

Les crédits de préservation du patrimoine sont quant à eux destinés à la rénovation du patrimoine de signalisation, du jalonnement intercommunal, de la régulation du trafic, de l'éclairage public. 20 MF sont utilisés pour la remise en état de voies et la mise en conformité des voies privées intégrées au domaine communautaire.

Les enveloppes communales de voirie représentent 480 millions de francs répartis entre les différentes communes de la communauté. Leur montant est calculé en fonction de la population et de la surface de voirie communales auquel s'ajoute un fond fixe d'investissement de 2 MF par commune. Chaque maire dispose librement de son enveloppe pour toutes les interventions portant sur la voirie (y. c. trottoirs), l'assainissement lié à la voirie, la signalisation, les parcs communaux liés à la voirie, le mobilier urbain.

Le fond d'investissement communal sur compétences communautaires (242 MF)

240 millions de francs de fonds d'investissement communal sur compétences communautaires (FICCC) destinés au financement d'opérations stratégiques présentant un intérêt communautaire fort. Ces crédits ont une vocation proche de celle des crédits d'opérations stratégiques (cf. supra) mais plus transversale (projets concernés : reconquête des quartiers, environnement, voies 30, traitement paysager, entrées de villes, réaménagement des voies, sécurité des usagers, signalisation, jalonnement communal).

En dehors des crédits affectés à la voirie, les autres masses budgétaires sont régulièrement mises à contribution pour financer des projets d'aménagement de voirie dont la finalité dépasse la seule gestion du réseau viaire : il en va ainsi d'opérations de voirie situées dans des secteurs en reconversion financées au titre de la politique de la ville renouvelée, ou d'opérations de requalification de voies urbaines financées par des crédits affectés à l'urbanisme ou aux transports collectifs (sur ce type de financements croisés cf. les études de cas, chapitre 4). Enfin l'Etat et les autres collectivités locales participent aux financements des grands projets d'infrastructures routières d'intérêt régional. Ce type de projet fait l'objet d'une inscription au Contrat de Plan Etat-Région (cf. par exemple le financement du nouveau périphérique est de Lille).

Parmi les actions engagées en faveur de la sécurité routière, une partie de celles destinées à la sensibilisation du public sont financées par les budgets affectés à la communication.

9. Conclusion du chapitre 3

Nous avons vu dans le chapitre précédent qu'il existe deux systèmes différenciés de gestion locale de la sécurité routière, le premier découlant de la gestion du territoire métropolitain à la charge de la communauté urbaine et des communes, le second organisé autour de la politique locale de sécurité routière conduite par les services déconcentrés de l'Etat. L'analyse des actions mises en œuvre révèle qu'aucun de ces deux systèmes ne débouche réellement sur une politique globale de sécurité routière à l'échelle de la métropole.

A l'instar du Conseil général, la communauté urbaine tend à privilégier les aspects se rapportant directement à ses domaines de compétences et missions de services intercommunaux. Pour ces deux collectivités, c'est d'abord leur responsabilité en matière de gestion du réseau viaire qui justifie la constitution de compétences propres et d'outils de suivi en matière de sécurité routière. Les mauvais résultats enregistrés en 1997 et 1998 - et même si les infrastructures sont mises hors de cause¹³⁹ - les amènent à

¹³⁹ « Les études effectuées dans le cadre de l'élaboration du nouveau Plan Régional d'Aménagement de Sécurité Routière (PRAS) ont d'ailleurs mis en évidence que les zones d'accumulation d'accidents sur le réseau routier du Nord se situent essentiellement sur des axes à caractère urbain, sans que la qualité de ceux-ci puisse être mise en cause » Extrait de Préfecture du Nord, *Programme fonctionnel d'opération de la campagne d'information média et hors média sur le thème de la sécurité routière mise en œuvre dans le département du Nord*, avril 1999.

concevoir des outils d'évaluation (audit de sécurité) afin de valider l'efficacité des aménagements de sécurité qu'elles réalisent. Le monopole de fait qu'exerce la direction voirie sur les instruments et les actions communautaires dédiés à la sécurité routière en renforce le caractère sectorisé et technique. Ceci est d'autant plus perceptible que les actions qu'elle initie en faveur de la sécurité routière apparaissent moins nombreuses et davantage ciblées que par le passé.

La sectorisation du traitement communautaire de la sécurité routière est renforcée par l'organisation institutionnelle de la métropole. L'éclatement des compétences relatives à la gestion de l'espace public entre la communauté urbaine (gestion de la voirie communale et communautaire) et les communes (pouvoir de police, éclairage public, espaces verts) tend à isoler la sécurité routière dans le champ de l'ingénierie routière développée par les services communautaires.

L'existence d'un fichier communautaire semble également participer à la sectorisation (une des caractéristiques de la cartographie automatique est de mettre en évidence les zones d'accumulation d'accidents) plutôt que de favoriser l'émergence d'une réflexion globale à l'échelle de la métropole. Cette pratique est renforcée par la spécificité du mode de financement des projets d'aménagement de voirie (enveloppe communale de voirie).

Au sein de l'institution communautaire, la division des compétences entre deux grands pôles au fonctionnement très hiérarchisé (développement d'une part et services opérationnels d'autres part) constitue une entrave supplémentaire à la prise en compte de la sécurité routière hors de la direction voirie. La faible implication de la direction aménagement et urbanisme dans l'aménagement de l'espace public - domaine aujourd'hui dominé par les municipalités, l'agence d'urbanisme et les sociétés d'économie mixte - ne favorise ni la diffusion des enjeux et principes de la sécurité routière à l'extérieur des services de la voirie ni l'acculturation de ces derniers aux enjeux et principes de l'aménagement urbain. Le foisonnement des réflexions prospectives visant à assurer la primauté d'un modèle culturel d'organisation de l'espace sur ses concurrents est l'une des conséquences de ce fort cloisonnement disciplinaire des acteurs locaux de l'aménagement.

Dans un tel contexte, l'élaboration du plan de déplacements urbains apparaît comme une étape importante dans l'histoire de la politique communautaire marquée ici par l'irruption de la théorie du développement durable appliquée à l'organisation des transports et à l'aménagement du territoire dans la métropole. Cette reformulation des enjeux de développement de la métropole conduit les services communautaires à traiter de questions jusqu'alors marginalisées. Pour la première fois, le thème de la sécurité routière figure dans un document d'orientation portant sur les conditions du développement futur de la métropole. Il y acquiert même un statut prioritaire. Cette promotion va de pair avec un renversement des logiques qui présidaient jusqu'alors à la gestion du réseau viaire dans la métropole : à l'optimisation du trafic et la ségrégation des modes, le PDU substitue de nouveaux principes d'intervention comme la modération de la vitesse et le partage de la rue.

Il semble que ce document constitue une première tentative d'intégration horizontale et verticale des actions de sécurité routière.

Horizontale tout d'abord, au sens où le PDU prône la prise en compte de sécurité routière dans l'aménagement de l'espace public (partage de la rue) voire dans l'aménagement urbain (intégration des enjeux de sécurité routière dans le choix de localisation des activités via le prochain POS communautaire). En revanche, l'intégration des stratégies de sécurité routière et d'environnement reste peu développée. Certaines actions du PDU portant sur la régulation du trafic tentent de répondre à ce double objectif¹⁴⁰.

Le PDU énonce également les éléments d'une intégration verticale des actions menées sur le thème de la sécurité routière. La fixation d'un objectif quantifié, la constitution d'une ligne budgétaire spécifique, la mise en place d'outils de sensibilisation auprès des élus, techniciens et usagers, enfin la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation des aménagements de voirie forment les bases d'une politique de sécurité routière à part entière. Dans le domaine de la sensibilisation des usagers, les actions inscrites au PDU mettent fin à un certain attentisme et semblent faire écho à la politique de relance impulsée par les services de l'État (le Nord constituant l'un des trois territoires pilotes d'une campagne de communication initiée par le service d'information du gouvernement). Cependant, et en dépit de l'annonce d'un rapprochement de la communauté urbaine des autres acteurs locaux de la sécurité routière, rien ne permet de dire si les actions de sensibilisation prévues par le plan de déplacements urbains s'inscrivent dans la politique conduite par les services de l'État.

L'étude des projets d'aménagement de voirie montre qu'entre le discours (le PDU) et la réalité (les projets), les obstacles à l'émergence d'une gestion intégrée de la sécurité routière demeurent nombreux. Parmi ces obstacles, figurent la complexité de l'organisation institutionnelle liée à l'incomplet partage des compétences et à la superposition des territoires d'intervention, les insuffisances de la concertation (à commencer au niveau institutionnel) et l'absence d'une culture locale de l'aménagement de l'espace public dans la métropole.

¹⁴⁰ Parmi les actions du PDU pouvant avoir des effets bénéfiques sur la sécurité routière et l'environnement citons celle portant sur la régulation des feux tricolores visant à modérer la vitesse (modification des plans de feux) et à minimiser le nombre d'arrêt des véhicules afin de limiter les émissions de bruit et de polluants (études et expérimentation en cours).

Chapitre 4

La prise en compte de la sécurité routière dans les projets d'aménagement

La remise en cause de la place de l'automobile dans les villes de la métropole de Lille et l'émergence de nouvelles valeurs sous-tendant l'organisation à venir du territoire métropolitain, s'accompagnent de la mise en œuvre de nouveaux modèles d'organisation de l'espace urbain et du réseau viaire. L'étude des projets d'aménagement réalisés récemment ou en cours d'élaboration que nous présentons ci-après vise à souligner les changements introduits dans les techniques d'aménagement et le processus de conception des projets de voirie par le rejet des anciens modèles fondés sur une conception ségréguée et fonctionnaliste du système urbain.

En définitive, on s'interrogera quant à savoir dans quelle mesure le regain d'intérêt exprimé par l'ensemble des professionnels de l'aménagement urbain (ingénieurs des réseaux et urbanistes) pour un traitement global de l'espace public participe à l'intégration de la sécurité routière aux autres champs de la gestion urbaine.

1. Acteurs et modes de production des projets d'aménagement de voirie et d'espace public

1.1. Rôle, responsabilités et valeurs des acteurs impliqués dans les projets d'aménagement de l'espace public

Le rôle tenu par les acteurs impliqués dans l'élaboration des projets d'aménagement est étroitement dépendant des responsabilités qui leur reviennent et des valeurs qu'ils portent. La responsabilité des acteurs peut être d'ordre politique (celle des élus face à la demande sociale, des services communautaires face aux communes) ou technique (celle des techniciens face aux normes). Les valeurs défendues (sécurité, qualité urbaine, liberté d'accès, développement local...) sont liées aux responsabilités engagées mais résultent également du contexte culturel (technique et/ou politique) auquel l'acteur se réfère.

Les communes

Même si les plus petites d'entre-elles s'en remettent aux services de l'unité territoriale de la Communauté urbaine dont elles dépendent (y compris pour la gestion

des crédits voirie qui leur sont alloués), les communes conservent la maîtrise politique des projets (décision d'aménager).

Les villes de la métropole s'efforcent de conserver également la maîtrise technique des projets par souci de cohérence des aménagements avec leur politique de gestion urbaine. Elles s'appuient sur des services techniques plus ou moins étoffés et dont les domaines d'intervention recoupent en partie ceux des services communautaires (espace public en particulier). Ces services leur permettent de disposer de moyens propres d'expertise. Dans certains cas, ces services participent même directement à la conception de projets d'aménagement d'espace public et de voirie, tâche normalement réservée aux services de la C.U.D.L.

C'est surtout sur la dimension urbaine et paysagère des projets d'aménagement que les services municipaux interviennent, ce qui n'est pas sans incidence sur les autres dimensions de l'aménagement (circulation, stationnement, sécurité). Certains techniciens et élus municipaux estiment en effet que les services communautaires sont peu enclins à concevoir les aspects qualitatifs des projets d'aménagement de voirie. Certains élus considèrent que la prise en compte de la qualité urbaine des projets constitue une évolution culturelle à laquelle les services techniques de la communauté sont peu préparés.

L'enjeu de la qualité urbaine dépasse la qualité intrinsèque de l'aménagement de voirie (en l'occurrence la fonction de circulation). Il ne se limite pas non plus à la valorisation paysagère de l'emprise. Il concerne également l'impact de l'infrastructure sur le dynamisme économique et social du quartier desservi. Il est étroitement lié à la place et au rôle de l'automobile dans la ville. Sur ce point, les communes de la métropole défendent des positions parfois contradictoires. Les villes de Lille et de Roubaix constituent deux exemples de la façon dont les communes abordent cette question. La plupart d'entre-elles ont tendance à se ranger à l'idée dominante selon laquelle la qualité urbaine passe par la reconquête de l'espace public occupé par l'automobile. En la matière, les débats se focalisent sur les politiques municipales de stationnement et les conditions d'accessibilité automobile des centres-villes, soumises au pouvoir de police des maires. Nous verrons aussi que des enjeux non directement liés à l'organisation générale des déplacements urbains, comme ceux du développement économique et de la requalification urbaine influent lourdement sur la position adoptée par les municipalités dans la conduite des projets d'aménagement de l'espace public.

La Communauté Urbaine de Lille

C'est au titre de ses compétences en matière de construction et de gestion du réseau viaire métropolitain que la communauté urbaine intervient dans les projets d'aménagement de voirie et d'espace public. En dehors des grands projets communautaires d'infrastructures de transport, cette dernière ne dispose pas de la maîtrise des projets, qui revient - via les enveloppes voirie - aux municipalités. Les services de la communauté bénéficient en revanche d'une maîtrise quasi-totale des options techniques à retenir dans l'aménagement du réseau viaire et l'organisation de la circulation (plans de circulation et régulation du trafic). Les choses se compliquent dès lors que leur intervention déborde de l'emprise de la chaussée (et quitte le domaine du fonctionnement viaire) pour porter sur l'espace public, sur lequel interviennent d'autres

acteurs pour qui l'écoulement du trafic et la sécurité des déplacements est loin de représenter sinon la première, du moins l'unique préoccupation : en premier lieu, les municipalités, mais aussi occasionnellement, selon l'importance du projet et sa localisation, des organismes satellites, tels que les sociétés locales d'aménagement (SEM ville renouvelée, Euralille, SORELI, etc.) ou l'agence d'urbanisme portant assistance aux communes dans la maîtrise d'ouvrage de projets importants (cf. son intervention dans le projet de requalification de l'ancien périphérique est de Lille). Assez curieusement, les services communautaires chargés de l'aménagement urbain semblent très peu intervenir dans la conception des projets d'aménagement de l'espace public métropolitain.

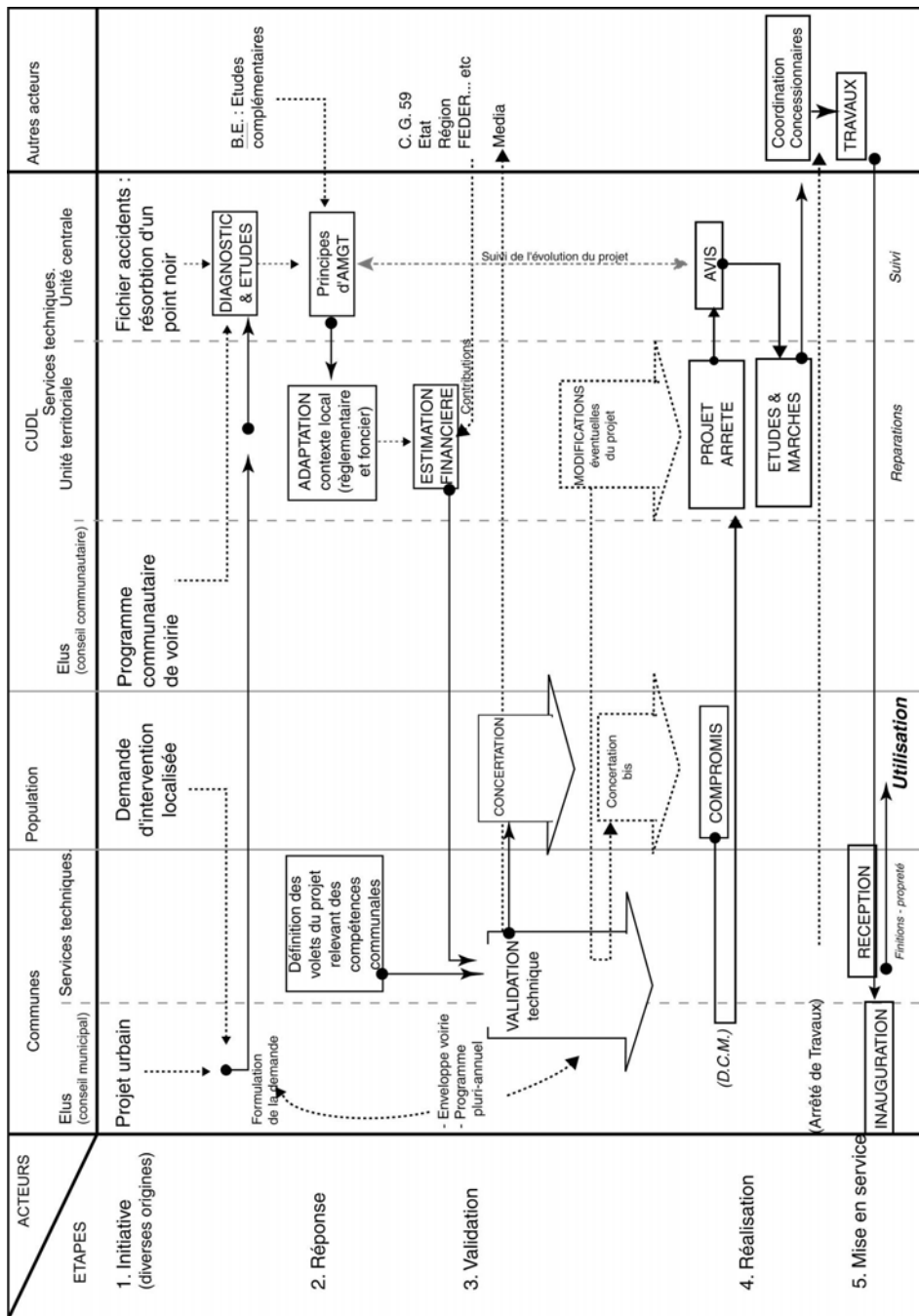
L'agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole

Structure de missions, l'agence de développement et d'urbanisme n'a pas vocation à réaliser des opérations d'aménagement. Sur ce point précis, son rôle consiste en une activité de conseil et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Ses interventions dans l'aménagement de l'espace public répondent à l'objectif d'amélioration de la qualité urbaine inscrit au schéma directeur. De façon générale, l'agence d'urbanisme prône l'établissement d'une politique globale de requalification des espaces publics à l'échelle de la métropole et travaille à l'élaboration de nouveaux outils (plans de référence) et à l'instauration d'un nouveau modèle de conduite de projet basé sur le partenariat (l'agence se proposant d'assurer le pilotage des projets entre les différents intervenants)¹⁴¹.

1.2. Le management de projets de voirie dans la communauté urbaine de Lille

L'absence de procédure formalisée, la diversité des problèmes et des espaces à traiter créent une grande variété de situations. Le niveau de complexité de chaque démarche de conception dépend de l'ampleur de l'aménagement envisagé et du nombre d'acteurs concernés. Les communes et les services communautaires sont les deux principaux acteurs. Les personnes interrogées soulignent également le rôle croissant des associations et riverains dans l'acceptation du projet, mais leur intervention dépasse rarement le stade de la consultation. On peut distinguer cinq grandes étapes allant de la genèse à la mise en service du projet de voirie. Le schéma ci-après propose une représentation synthétique du modèle de conception d'un projet d'aménagement de voirie en usage dans la communauté urbaine de Lille.

¹⁴¹ L'assistance technique à maîtrise d'ouvrage assurée auprès des communes et de la communauté urbaine par l'agence d'urbanisme est loin de faire l'unanimité du côté des services techniques de la communauté qui y voient une forme d'ingérence dans leur domaine de compétence.



L'initiative

Un projet d'aménagement de voirie peut avoir diverses origines : demande localisée des habitants / usagers (sorties d'écoles), projet d'aménagement urbain (ZAC, lotissements...), résorption d'un « point noir » à l'initiative des services communautaires de la voirie, projet de voirie d'intérêt communautaire arrêté par le Conseil de Communauté. Ces facteurs peuvent se combiner. La commune est l'unique relais de la demande sociale. Il en va ainsi tout au long de l'élaboration du projet, de l'initiative à l'inauguration.

La réponse

Dotés de la compétence voirie, les services de la C.U.D.L. réalisent le diagnostic et les études préalables pour chaque projet d'aménagement. En règle générale, l'unité centrale réalise le diagnostic aux moyens des outils de suivi dont elle dispose (fichiers accidents, base de données urbaines, comptages). A l'issue du diagnostic, elle élabore un schéma d'aménagement d'ensemble (principes) qu'elle transmet à l'unité territoriale concernée qui est chargée de sa mise en œuvre opérationnelle. Si nécessaire, l'unité territoriale adapte le schéma proposé au contexte local et réglementaire (c'est sa responsabilité juridique et non celle de l'unité centrale qui est engagée en cas d'erreur de conception). A ce stade, le projet est déjà bien avancé. Parallèlement, les services techniques municipaux traitent les volets du projet se rapportant à leurs domaines de compétence (éclairage, stationnement, espaces verts). L'évaluation financière des travaux d'aménagement est réalisée par l'unité territoriale avant transmission du projet en mairie pour validation.

La validation

Sur la base des éléments fournis par l'unité territoriale, le conseil municipal assisté, par les services techniques municipaux, juge de la faisabilité du projet au vu des crédits disponibles¹⁴² (enveloppe voirie versée par la C.U.D.L.) et des priorités d'aménagement arrêtées dans le programme communal de voirie. Si le projet est retenu, les services techniques sont chargés de mettre en œuvre une démarche de présentation publique du projet (concertation). Les remarques et doléances des habitants sont transmises par la municipalité à l'unité territoriale afin de les intégrer au projet. Modifié, le projet est à nouveau soumis au conseil municipal puis éventuellement à la population. A la demande de la municipalité, les services techniques de la communauté participent aux réunions publiques pour expliquer aux habitants le bien-fondé de l'aménagement retenu et éventuellement examiner en commun les modifications (détails) à y apporter. A l'issue de la phase de concertation, la municipalité entérine le projet par délibération. Parallèlement et après examen du projet transmis par l'UT, l'unité centrale autorise ou non, par un avis, la réalisation du projet. Dans la négative, l'unité centrale informe l'UT des modifications à apporter. L'unité centrale veille à

¹⁴² Quelle que soit l'origine du projet, la commune est seule à décider de l'engagement financier. Ceci expliquerait que de nombreuses études de sécurité réalisées par les services de la C.U.D.L. soient restées sans suite (cf. entretiens de M. Pinte, M. Pouchain). Cet arbitrage financier intervient à l'issue des études préalables d'aménagement. La liberté de manoeuvre des communes en aménagement de voirie est étroitement liée au système des « enveloppes », créé à l'origine pour renforcer l'adhésion des communes à l'institution communautaire.

assurer un suivi régulier des études des UT, dès la phase amont, afin d'éviter le rejet tardif des projets.

La réalisation

Le projet arrêté, l'unité territoriale conduit sa réalisation auprès des entreprises concessionnaires. L'autorisation de la commune concernée est néanmoins nécessaire pour engager les travaux sur la voie publique (pouvoir de police). L'unité territoriale conduit également les travaux relatifs aux équipements dépendant de compétences communales (éclairage, espaces verts). Ces derniers sont ensuite pris en charge par la commune.

La mise en service

La réception des aménagements est assurée par les services techniques de la commune. Pour les grands projets, leur mise en service est officialisée par une inauguration publique (occasion pour le pouvoir municipal de réaffirmer sa prédominance dans l'aménagement du territoire communal sur l'institution communautaire). Une fois l'infrastructure en service, les travaux d'entretien de la voirie sont effectués par les unités territoriales. La propreté, l'éclairage et l'entretien des espaces verts sont assurés par les services municipaux. Après quelques années d'utilisation et grâce aux données du fichier communautaire d'accidents, les services communautaires sont en mesure d'apprécier l'efficacité des aménagements qu'ils ont conçus en matière de sécurité. Néanmoins, il n'existe à ce jour aucune procédure formelle et systématique d'évaluation et de suivi systématique des projets d'aménagement de voirie.

1.3. Typologie des projets d'aménagement dans la C.U.D.L.

La complexité du processus de conception est liée à l'importance symbolique et fonctionnelle de l'espace à aménager. L'importance accordée à la notion de sécurité n'est pas proportionnelle à la taille du projet. C'est ce qui ressort des entretiens effectués auprès des acteurs locaux au cours desquels trois principaux types de projets ont été évoqués :

- Des projets ponctuels - les plus nombreux - qui répondent à une demande localisée émanant le plus souvent des riverains - usagers et relayée par les élus, où la prise en compte de la sécurité constitue souvent le premier motif d'intervention : c'est le cas des aménagements de carrefours ou de sorties d'écoles ; les aménagements réalisés s'inspirent des techniques de « traffic calming » en usage en France. L'aménagement de zones 30 pourrait entrer dans cette catégorie, tant il est vrai que ce type d'outil a longtemps été mis en œuvre de façon ponctuelle sur de faibles linéaires de voirie (les pratiques locales semblent cependant évoluer vers une extension des périmètres d'intervention ; la mise en œuvre du plan de déplacements urbains devant accélérer ce processus).
- Des projets de taille variable répondant à différents types de dysfonctionnements observés dans l'espace public (trafic, vitesse, stationnement, éclairage, traitement

architectural et paysager, animation urbaine) et où la sécurité constitue un objectif parmi d'autres : c'est le cas des réaménagements des voies urbaines résidentielles et/ou commerçantes ainsi que des voies de desserte locale : Ce type d'aménagement bénéficie directement de la popularisation du thème du partage de la rue et du retour en force dans la métropole de la notion d'espace public : la tendance actuelle est de recourir à un traitement de voirie s'inspirant du modèle de la zone 30 mais limité à une seule voie (cf. le cas des rues commerçantes de l'Epeule à Roubaix et Gambetta à Lille).

- Des projets de requalification de voies urbaines majeures, où l'objectif est leur intégration au sein de l'espace urbain traversé tant du point de vue physique que fonctionnel ; dans ce type de projet, la sécurité routière peut être un objet de tension entre les acteurs en présence qui s'opposent sur les modèles techniques et urbains à utiliser. Dans différents projets lillois, les longues négociations qui entourent actuellement la mise en œuvre du concept de boulevard urbain, entendu comme la transcription des principes de cohabitation des modes et de mixité des usages, montrent les difficultés qu'éprouvent les acteurs à surmonter les clivages culturels. Nous tenterons de voir quelle incidence, ce climat de « lutte d'influence » peut avoir sur la prise en compte de la sécurité routière dans les projets d'aménagement.

2. Deux terrains d'étude contrastés : Lille et Roubaix

L'étude des spécificités du territoire et du développement des deux villes de Lille et Roubaix aide à porter un éclairage supplémentaire aux projets analysés ci-après. Elle rappelle, comme nous l'avons déjà dit précédemment, l'existence dans la métropole lilloise de forts particularismes auxquels correspondent des politiques de développement urbain différenciées. Ces spécificités territoriales et institutionnelles ont des incidences sur la façon d'aborder les dysfonctionnements du système urbain en général et ceux du réseau viaire en particulier. Les deux villes défendent des positions presque opposées tant en matière d'aménagement urbain (dé-densification à Roubaix par la reconversion des friches industrielles et la création d'espaces verts ; densification à Lille) que de déplacements (politique de développement économique du centre-ville basée à la fois sur les transports urbains et l'automobile ; restriction de l'accès de l'automobile en ville notamment pour libérer l'espace public). L'étude des projets d'aménagement montrera que ces prises de position ont une incidence sur la façon dont la sécurité routière est traitée dans chacune des deux villes.

2.1. La ville de Lille

Capitale régionale de 180.000 habitants, Lille tire profit de la présence sur son territoire de grands équipements métropolitains (gare TGV et centre d'affaires Euralille en particulier). On y assiste même, depuis quelques années, au développement du tourisme urbain, phénomène inédit pour la métropole lilloise. L'attractivité nouvelle de

Lille incite les responsables locaux à porter une plus grande attention à la qualité urbaine (animation et cadre de vie). Alors que Lille a longtemps été une ville « tout voiture »¹⁴³, les élus semblent aujourd'hui résolus à en limiter les excès. Ils semblent surtout miser sur l'effet dissuasif d'une généralisation du stationnement payant qui vise à restreindre l'accès de l'automobile au centre-ville et aux quartiers les plus animés (rues commerçantes en particulier).

La municipalité tente de répondre aux attentes des deux principaux lobbies qui s'opposent sur la question de la place de l'automobile dans la ville : celui des cyclistes qui milite pour un partage plus équitable de l'espace public associés aux associations écologistes qui luttent contre les nuisances générées par le trafic automobile et celui des commerçants qui considère encore l'accessibilité automobile comme une condition indispensable à la fréquentation et au dynamisme commercial de leur rue.

En matière de sécurité routière, Lille figure parmi les mauvais élèves de la métropole : on y observe une surreprésentation des deux-roues accidentés liée au développement des déplacements vélos et motos et à la forte animation nocturne de Lille (cf. C.U.D.L., Bilan des accidents 1993-1997 dans la ville de Lille).

En matière de gestion urbaine, Lille se caractérise par la faiblesse des moyens disponibles, en particulier dans le domaine de l'aménagement des espaces publics (effectifs limités à un architecte) peu compatible avec la démultiplication des délégations au niveau des élus (circulation, urbanisme, écologie). Ce sont donc les services communautaires qui assurent la maîtrise d'œuvre de tous les projets communaux (à la différence de Roubaix, cf. infra). Néanmoins, les élus lillois utilisent les compétences d'organismes satellites spécialisés dans la gestion urbaine (comme les SEM - la SORELI ou Euralille - et l'agence d'urbanisme) pour promouvoir une gestion globale et prospective du territoire communal (plan de déplacements à l'échelle de la ville, plan de catégorisation du réseau viaire, schéma d'aménagement des espaces publics, etc.).

Dans le domaine de l'aménagement urbain, l'exiguïté du territoire communal pousse la municipalité à promouvoir une stratégie de densification des quartiers anciens et de reconquête urbaine des dernières réserves foncières (correspondant à l'ancienne zone non aedificandi des fortifications de la ville comme par exemple le secteur d'Euralille et le site de la foire internationale de Lille) qui expliquent la multiplication de projets de requalification.

Enfin, si le réseau viaire du centre de Lille apparaît relativement bien organisé et adapté à la circulation (réseau viaire hiérarchisé et voies à grande capacité de trafic héritées de la politique d'extension haussmannienne du siècle dernier), les secteurs périphériques de la ville ont accueilli après-guerre de vastes infrastructures de transport et des équipements à l'origine de phénomènes de coupure urbaine et d'enclavement auxquels la ville souhaite désormais remédier (cf. infra, le projet de requalification de l'ancien périphérique est de Lille).

¹⁴³ Lille passe pour être l'une des villes de France où la vitesse moyenne du trafic automobile est la plus élevée - environ 35Km/h. C'est là un des résultats de la politique d'optimisation de l'écoulement des flux mise en œuvre depuis de nombreuses années par les services voirie de la communauté urbaine reposant sur la gestion dynamique de la circulation. Ceci explique la configuration particulière des plans de circulation.

2.2. La ville de Roubaix

Deuxième ville de la métropole comptant 90 000 habitants, Roubaix doit gérer le lourd héritage de la désindustrialisation. Paradoxalement, alors que les problèmes économiques et sociaux atteignent ici des proportions sans commune mesure avec ceux rencontrés à Lille, la qualité urbaine n'est pas pour autant une question oubliée. Elle est même l'un des outils mis en œuvre, à travers la politique de la « ville renouvelée » par la municipalité pour tenter de rompre avec le cercle infernal de la déqualification. Dans ce domaine, la municipalité de Roubaix semble mobiliser plus de moyens que Lille et bénéficie du soutien des politiques de solidarité urbaine nationale et européenne (cf. supra chap. 1, le Grand Projet Urbain).

Au sein de la municipalité, le regroupement des délégations et la fusion des services techniques en une seule direction semble favorable à la mise en commun des moyens humains et matériels (SIG). En matière d'espace public, la ville s'appuie sur les réflexions menées lors du grand projet urbain (GPU) par Christian Devillers et qui constituent un canevas général pour la requalification des espaces dégradés de la ville.

L'une des spécificités de la politique de développement urbain de Roubaix est de miser sur le développement des déplacements automobiles en ville et ce, malgré l'ouverture d'une ligne de métro (certains témoins mettent en avant l'échec de la piétonisation du centre-ville, le déclin du commerce de proximité et la montée de l'insécurité urbaine pour justifier le retour de l'automobile dans l'hypercentre de Roubaix, perçu comme le gage d'une fréquentation des commerces par une clientèle extérieure à la commune).

Sur le plan de la sécurité routière, l'inadaptation du réseau de voirie au trafic actuel et l'absence de hiérarchisation du réseau risquent de favoriser une recrudescence des accidents avec le doublement attendu du trafic automobile en centre-ville généré par l'ouverture du centre commercial Mac Arthur Glen et de l'hypermarché de centre-ville Casino combinée à l'aménagement d'un vaste pôle d'échange multimodal de transports sur le site de l'Eurotéléport.

3. Etudes de cas

Nous verrons à travers l'étude de quelques projets d'aménagement de voirie que la nécessité d'assurer un bon niveau de service en remédiant aux dysfonctionnements du réseau (parmi lesquels figure l'insécurité routière) n'est pas le seul critère motivant le réaménagement d'une voie ou d'un tronçon. En dehors des préoccupations techniques qui ressortent de la gestion du réseau viaire proprement dit (accessibilité, fluidité, sécurité) ou de domaines annexes (stationnement, espaces verts, éclairage, etc.) d'autres enjeux relevant du développement économique et social des quartiers ou de la valorisation du cadre bâti et des espaces publics influent directement sur le choix des secteurs, voies ou portions à traiter en priorité¹⁴⁴. Différents acteurs sont de ce fait amenés à intervenir dans l'élaboration des projets d'aménagement de voirie dont la

¹⁴⁴ La ville de Roubaix semble privilégier les interventions situées dans les quartiers nord de la commune plus exposés que ceux du sud aux processus de déqualification urbaine et sociale auxquels sont confrontées nombre de communes du versant nord-est de la métropole.

version finale est le produit d'un processus de négociation dont la complexité est fonction de l'importance et de la multiplicité des enjeux.

Méthode d'analyse utilisée

L'étude de cas est centrée sur la reconstitution des principales étapes du processus de conception des aménagements et sur l'identification des acteurs et des positions défendues aux différentes phases du projet. L'analyse repose principalement sur les récits produits par les principaux acteurs du projet¹⁴⁵ et l'étude des plans et/ou rapports d'études lorsque nous y avons eu accès. Si l'âge récent des projets étudiés explique que l'on ne dispose que d'une information fragmentaire¹⁴⁶, il permet en revanche de montrer de quelles façons les pratiques locales accompagnent l'officialisation de nouveaux principes d'aménagement du réseau viaire et mobilisent les différents outils disponibles en matière de diagnostic et de traitement de la sécurité routière.

3.1. Projets de zones 30

3.1.1. Le projet de requalification de la rue du Nouveau Monde à Roubaix¹⁴⁷

De l'échelle de la ville à celle de la rue¹⁴⁸

Le projet d'aménagement du Parc du Nouveau Monde trouve son origine dans les réflexions de l'architecte Christian Devillers relatives à la constitution d'une trame verte à l'échelle de la ville de Roubaix. L'emprise du Parc du Nouveau Monde correspond à une ancienne friche industrielle que la ville a souhaité reconverter dans le but de redynamiser un quartier en voie de déqualification. L'actuel projet est le résultat d'un concours d'aménagement initié par la Ville. Le projet lauréat propose la création d'un espace vert auquel est adjoint un programme d'habitat et d'équipements sportifs. Pour les services de la ville de Roubaix, ce projet est aussi l'occasion de revoir la hiérarchisation du réseau viaire d'un quartier du centre-ville, en confortant la vocation d'axes de transit des voies orientées nord-sud tout en ménageant des liaisons est-ouest

¹⁴⁵ Pour l'ensemble des projets, ont été systématiquement interviewés des techniciens voirie de la communauté urbaine (unités territoriales de Lille et Roubaix) et ceux chargés de l'aménagement des espaces publics auprès des services municipaux des deux villes. Les élus municipaux chargés des questions de circulation et de sécurité ont également été rencontrés. Dans le cas du projet de requalification de l'ancien boulevard périphérique est de Lille, nous avons rencontré l'agence d'urbanisme et les services de l'État (DDE).

¹⁴⁶ Plusieurs projets retenus initialement dans le cadre de cette étude de cas n'ont pu être analysés les acteurs concernés ayant refusé de communiquer sur des projets jugés stratégiques et actuellement à l'étude. Parmi les projets qui n'ont pu être étudiés, figure celui d'une charte d'aménagement du Grand Boulevard Lille-Roubaix-Tourcoing et qui constitue une caricature du niveau de complexité que l'on rencontre dans la conception des projets de requalification des voies urbaines dans la métropole lilloise.

¹⁴⁷ Limites de la zone étudiée : Rue du Nouveau Monde au nord, Rue de l'Hommelet à l'est, Rue de la Paix au sud et Rue du Collège à l'ouest.

¹⁴⁸ Cf. « plan d'embellissement » de Roubaix (sic services municipaux ; le titre initial du document est : « Plans de référence des quartiers du GPU et des quartiers sud et est de Roubaix (réalisation : Ch. Devillers / GIP GPU Métropole, s.d.) » L'idée développée par l'architecte Christian Devillers à travers ce plan est d'asseoir la requalification de l'espace roubaisien sur un réseau d'espaces publics à l'échelle de la ville.

secondaires reliant le centre-ville et le canal de Roubaix sous la forme de voies plantées, complétant la trame verte de la ville. C'est dans ce contexte que s'inscrivent les projets de réaménagement des trois voies ou portions de voie présentés ci-après.

«Ménager la vie locale »

L'aménagement du parc du Nouveau Monde s'accompagne d'une remise en cause du statut du réseau de voirie environnant : la Rue du Nouveau Monde en particulier, longeant le parc et orientée est-ouest, se voit intégrée à l'espace vert par le biais d'un traitement de type zone 30 (voie + stationnement + esplanade + plantations). L'idée est ici d'assurer ainsi une transition entre la plaine de jeux (le parc proprement dit) et les espaces verts d'un ensemble d'habitat social implanté face au parc, de l'autre côté de la Rue du Nouveau Monde.

Si la dimension sécuritaire de ce réaménagement est évidente (il s'agit de sécuriser les déplacements piétonniers qui s'effectueront entre le parc et les habitations situées de l'autre côté de la rue), d'autres enjeux ont pesé sur le parti d'aménagement adopté. Les besoins de stationnement exprimés par les riverains ou ceux attendus des usagers du parc combinés aux contraintes esthétiques du projet (i.e. assurer une continuité visuelle de part et d'autre de la rue) ont abouti à l'implantation, sur l'esplanade jouxtant le parc, d'une bande de stationnement latéral en épi, peu conforme aux pratiques habituelles des services de la communauté urbaine qui prônent plutôt, pour des raisons de sécurité, la réalisation de stationnement latéral en enfilade. Le coût de ce réaménagement a été évalué à 2 millions de francs dont 1,8 millions prélevés sur les crédits « ville renouvelée »¹⁴⁹.

L'aménagement de la rue de la Paix

Pour cette dernière le traitement retenu est également celui d'une voie de desserte locale (classement en zone 30 à confirmer). Le projet d'aménagement des services municipaux reprend de façon plus détaillée une précédente étude d'aménagement du carrefour rue de la Paix / rue du Collège réalisée par le service « études, qualité et sécurité des déplacements (EQSD) de la communauté urbaine » (cf. ci-après « l'aménagement de la rue du collège »).

L'objectif est ici de sécuriser la traversée de la voie entre l'entrée principale du collège et la salle de sport en projet, située de l'autre côté de la rue. Les services techniques de la Ville de Roubaix envisagent d'élargir le trottoir et d'implanter un plateau traversant au droit de l'entrée principale du collège. Des grilles de défense seront implantées le long des deux trottoirs de part et d'autre du passage protégé, de façon à canaliser les piétons.

L'aménagement de la rue du Collège

La Rue du collège conservera son statut de voie secondaire (liaison inter quartiers). Les propositions d'aménagement de cette rue émanent d'une étude de sécurité réalisée par le service EQSD de la C.U.D.L. Elles consistent en une modification du profil de la rue au niveau du débouché de la Rue de la Paix. Une bande cyclable est également

¹⁴⁹ Au total la part des crédits « ville renouvelée » versée par la C.U.D.L. à la ville de Roubaix et destinée aux travaux de voirie s'élève à 19 millions de francs sur cinq ans.

prévue sur le côté droit de la rue mise en sens unique. Ce même côté de la rue comporte une bande de stationnement. Pour ces deux rues, les travaux d'aménagement de voirie susmentionnés doivent prochainement être réalisés par les services techniques de la Ville de Roubaix.

Ci-dessous : Réflexions successives menées sur le secteur du Parc du Nouveau Monde

<p>1. « <u>Plan d'embellissement</u> » de Roubaix Réflexions de Ch. Devillers, architecte, dans le cadre du GPU (échelle 1/20.000^e = ville)</p> <p>2. <u>Projet d'aménagement urbain du secteur du Parc du Nouveau Monde</u> Ville de Roubaix, service aménagement (échelle 1/1000^e = parc, voies et flots attenants)</p> <p>3. <u>Étude de sécurité routière</u> sur les axes majeurs du secteur - Rue du Collège en particulier Communauté Urbaine de Lille, Service Voirie, (échelle 1/500^e = carrefour Rue du Collège / Rue de la Paix)</p> <p>4. <u>Projet d'aménagement du carrefour Rue de la Paix / Rue du Collège et des abords du collège</u> Ville de Roubaix, services équipements publics / voirie / espaces publics (échelle 1/200^e (APS) = abords immédiats collège et future salle de sport)</p>

Les trois projets d'aménagement présentés ci-dessus montrent que la variabilité des échelles spatiales et temporelles, inhérente aux domaines d'intervention mobilisés (urbanisme, espaces publics, voirie, sécurité, etc.), constitue un obstacle à une meilleure coordination dans le temps et l'espace des interventions des différents acteurs impliqués dans l'aménagement de l'espace public et du réseau viaire. A cette variabilité des échelles d'intervention s'ajoute l'incomplet partage des tâches : l'étude de ces trois projets révèle en effet que les services communautaires (unité territoriale de Roubaix) partagent avec les services de la ville la conduite de travaux d'aménagement de voirie sur le territoire communal (à Lille, cette tâche revient exclusivement à l'unité territoriale de la communauté urbaine). Ce partage de la maîtrise d'œuvre dont les règles ne semblent pas formalisées nuit à la mise en cohérence des interventions, notamment au regard des enjeux de hiérarchisation du réseau viaire observés à Roubaix.

3. 1. 2. La zone 30 du quartier du Nouveau Roubaix¹⁵⁰

Cette zone 30 s'étend sur une dizaine de voies tertiaires desservant un quartier d'habitat collectif peu dense, construit dans les années 30. On notera que ce secteur, implanté dans le quartier du Nouveau Roubaix (au sud du centre-ville) ne présente pas de réels problèmes de sécurité. Le réaménagement de ces voies remonte au milieu des années 80, époque où cet ensemble d'habitat social a fait l'objet d'un programme local de développement social (PLDS) portant sur la réhabilitation des immeubles et la requalification des espaces extérieurs. La mise en zone 30 de ce secteur semble résulter d'une négociation entre d'une part, un comité de quartier influent soutenu par des

¹⁵⁰ Limites de la zone étudiée : Rue Ingres au nord, Avenue Motte à l'est, Boulevard de Fourmies au sud, Avenue Linné à l'ouest.

associations de locataires homogènes et solidaires et d'autre part, l'OPAC de Roubaix (propriétaire des immeubles) et la ville de Roubaix associée aux services de la communauté urbaine (UTR). 6 rues ont été aménagées et disposent des dispositifs physiques caractéristiques d'une zone 30 (carrefours et entrées de rue surélevés, chicanes par élargissement des trottoirs), mais elles sont dépourvues de la signalisation permettant d'officialiser la limitation de la vitesse de circulation à 30Km/h.

Le réaménagement de la rue Ingres, programmé pour la fin de l'année 1999, doit permettre d'étendre le périmètre actuel de cette zone 30 vers le nord. Cette opération est accompagnée d'une limitation de la vitesse de circulation à 30Km/h, matérialisée par l'implantation d'une signalisation adaptée aux deux extrémités de la voie. Coût de l'opération : 2,5 millions de francs prélevés sur les crédits « FI3C » - fond d'investissement communal sur compétences communautaires (lesquels s'élèvent, pour la ville de Roubaix, à 9 millions de francs sur cinq ans).

L'aménagement de la zone 30 du Nouveau Roubaix, qui ne dispose actuellement pas de statut légal - faute d'une signalisation appropriée, constitue plutôt une exception dans la politique d'aménagement de l'espace public roubaisien. Hormis la situation particulière de l'hypercentre où la Grand Place a été récemment réaménagée en zone 30, l'environnement urbain roubaisien semble mal se prêter à ce type de zone. La densité de l'espace urbain, la faible hiérarchisation du réseau viaire et la volonté des élus et des commerçants de ne pas entraver l'accessibilité automobile rend ce type d'aménagement peu populaire. A Roubaix, la réalisation de véritables zones 30 (appellation abusivement employée pour qualifier certains axes ou portions de voie où la vitesse est limitée à 30Km/h) n'est envisagée que pour les secteurs résidentiels périphériques, peu denses et implantés à proximité de voies urbaines à grand trafic (dans le cas étudié précédemment, il s'agit des avenues Motte et Linné)¹⁵¹. Outre la morphologie urbaine et viaire, la mobilisation des riverains (organisés en associations de locataires et de copropriétaires) semble avoir incité les pouvoirs publics à intervenir plus tôt.

3. 1. 3. Le projet d'aménagement des abords de « A l'Usine » : du traitement localisé à la zone 30¹⁵²

Ce secteur rencontre d'importants problèmes d'insécurité routière liés à la forte fréquentation commerciale de « A l'Usine »¹⁵³ dont les accès sont peu adaptés au trafic automobile actuel. Les accidents se concentrent aux deux principaux carrefours qui desservent l'usine¹⁵⁴.

¹⁵¹ Le cas de la zone 30 du Nouveau Roubaix confirme l'idée actuellement admise par les spécialistes de la voirie selon laquelle la hiérarchisation du réseau constitue un préalable indispensable à l'aménagement de zones 30.

¹⁵² Les deux projets évoqués ici concernent d'une part le tronçon de voie délimité par les carrefours Michelet / Motte et Michelet / Degas et d'autre part, les rues Degas, Marlot et Pranard.

¹⁵³ Il s'agit d'anciens bâtiments industriels reconvertis en un vaste centre commercial composé de magasins d'usine. Cet équipement commercial draine une clientèle provenant de l'ensemble de la métropole.

¹⁵⁴ Les carrefours Avenue Motte / Rue Michelet et Rue Michelet / Rue Degas sont les deux points de concentration des accidents localisés sur ce secteur par le fichier des accidents de la communauté urbaine. Certains accidents ont même lieu à l'intérieur de l'îlot sur le parking du centre commercial. Source : C.U.D.L., *Fichier des accidents répertoriés dans la commune de Roubaix du 01/01/93 au 31/12/97*, mai 1998.

Paradoxalement, les réflexions en cours ont pour origine des préoccupations de stationnement portées par le directeur du centre commercial qui s'appuie sur une étude réalisée à sa demande en 1996 par un cabinet d'architecture. A cette demande sont venues se greffer les plaintes des locataires de l'ensemble d'habitat social voisin, soutenus par l'ODN (Office Départemental du Nord), dont la tranquillité et la sécurité sont menacées par la sur-fréquentation du centre commercial, l'insuffisance de l'offre de stationnement et l'inadaptation de la trame viaire à la mixité des usages.

Une étude en cours, conduite par les services de l'unité territoriale de Roubaix (C.U.D.L.) s'efforce de répondre à la demande de stationnement du directeur de l'Usine. Le projet prévoit l'aménagement d'une nouvelle aire de stationnement sur une partie des espaces verts de l'ensemble HLM qui font face à l'usine. L'étude comporte également l'élargissement du trottoir adossé, agrémenté de plantations. Les négociations portent actuellement sur la cession par l'ODN de l'emprise nécessaire à la réalisation du parking, ce dernier demandant en compensation, qu'une partie des places de stationnement soient réservées aux locataires de l'ensemble HLM. En plus de cette aire de stationnement, une bande de stationnement sera aménagée le long du trottoir. Le volet stationnement doit absorber la majeure partie des crédits alloués à ce projet. Paradoxalement, les autres contraintes du projet dont la sécurité semblent avoir été peu traitées (le fonctionnement du carrefour principal n'est curieusement pas étudié).

On remarque ici que le problème de stationnement tend à occulter les autres dimensions - hormis l'élargissement du trottoir et le réaménagement de la sortie de « A l'Usine » - susceptibles d'apporter une réponse aux problèmes de sécurité rencontrés sur ce secteur, liés en particulier au fonctionnement du carrefour Marlot / Michelet.

Le poids des acteurs impliqués et le contexte économique peuvent expliquer que le stationnement ait pris ici une telle importance. Avec 20.000 m² de surface de vente et 263 millions de francs de chiffre d'affaire, « A l'Usine » est considérée comme l'une des locomotives commerciales de Roubaix. La réalisation d'un ensemble concurrent dans le centre-ville doublé d'un vaste parking en ouvrage (sur le centre commercial Mac Arthur Glen cf. supra), rend plus légitime encore la demande de stationnement du directeur de l'Usine. (D'une certaine façon, par ce projet la ville concède à l'Usine une « compensation » à l'implantation d'un concurrent en centre-ville).

A l'inverse, il semblerait que le comité de quartier porteur des préoccupations de qualité urbaine ait été en position de faiblesse face aux autres acteurs intervenants dans ce dossier (par ordre d'importance : ville, directeur de l'Usine, ODN et locataires, et C.U.D.L.).

Le projet de zone 30 du secteur Degas - Marlot - Pranard

Les conditions de circulation dans ce secteur (Rue Degas en particulier) sont à l'origine d'un fort sentiment d'insécurité exprimé par les locataires de l'ensemble d'habitat social de l'ODN précédemment évoqué et voisin du centre commercial « A l'Usine ». Le gabarit et la linéarité des voies favorisent les vitesses élevées. Le problème majeur de cet axe semble être l'inadéquation des conditions de trafic (voie large et rectiligne) et la vocation de voie de desserte de ces rues. Ce cas est un bon exemple des dysfonctionnements engendrés par l'absence de hiérarchisation du réseau

viaire qui caractérise nombre de quartiers d'habitat collectif construits à la fin des années 60.

Afin de limiter la vitesse et de renforcer la sécurité des piétons, l'unité territoriale de Roubaix souhaite aménager ces trois voies en zone 30. Trois des quatre carrefours que compte ce secteur doivent prochainement être réaménagés : modification du profil et rétrécissement de la voie, surélévation et traitement de la chaussée, etc. (cf. plan, aménagements n° 1, 3 et 4). Pour accroître l'accessibilité de ce secteur¹⁵⁵, les services de la voirie de la C.U.D.L. envisagent de relier les rues Degas et Marlot en prolongeant cette dernière à travers l'ensemble HLM de l'ODN¹⁵⁶.

L'exemple du secteur de « A l'Usine » est une bonne illustration des décalages qui caractérisent bon nombre d'aménagements de voirie entre l'état réel d'insécurité d'un lieu et les réponses qui y sont apportées. La reconstitution de ce projet montre que la sécurité routière, peut être marginalisée par d'autres dimensions des projets d'aménagement de voirie. Et lorsque des enjeux réels de sécurité se posent, on constate que les acteurs du projet ont tendance à reléguer cette question en aval du processus de décision, au stade de la transcription technique du parti d'aménagement arrêté. On observe une certaine disproportion entre les solutions apportées et les dysfonctionnements observés dans les deux zones étudiées :

- Rue Michelet, l'importance du stationnement marginalise les autres réponses possibles (traitement de la chaussée, organisation de la circulation, etc.) En outre, il est surprenant que la sécurisation du carrefour Marlot / Michelet, principal point de concentration des accidents, n'apparaisse pas comme l'un des objectifs essentiels du projet.
- Rues Degas, Marlot et Pravard, les travaux envisagés apparaissent relativement conséquents (création d'une portion de voie, réaménagement des différents carrefours) compte tenu de la quasi-absence d'accidents sur ces axes ; c'est d'abord le sentiment d'insécurité exprimé par les riverains et la volonté de la ville de revaloriser les espaces publics du quartier qui semblent justifier le réaménagement de ces voies en zone 30.

Cette étude de cas montre que la présence d'enjeux de sécurité routière (attestée par le fichier accidents communautaires) ne suffit pas toujours à en faire l'objectif principal d'un projet d'aménagement. D'autres contraintes, comme ici le stationnement lié au fonctionnement d'un centre commercial, peuvent interférer avec la prise en compte de la sécurité (On pourrait se demander si l'aménagement en zone 30 des rues qui desservent la cité HLM n'a pas pour objet de compenser les déséquilibres relevés ci-dessus dans le projet de réaménagement de la Rue Michelet.

¹⁵⁵ L'étude réalisée par l'UTR en mars 1999, s'inspire d'un précédent projet de désenclavement de ce quartier initié par la ville en 1991.

¹⁵⁶ Les difficultés techniques et juridiques rencontrées dans la réalisation de ce nouveau tronçon retardent le lancement des travaux (la voie nouvelle devant passer par la trouée réalisée au milieu d'une barre de logements de 400 m de long, à l'aplomb des réseaux techniques et de locaux souterrains gérés par l'ODN).

3.2. Opération de requalification de voies urbaines secondaires : le cas des rues commerçantes

3.2.1. Le projet de « revalorisation » de la rue Gambetta à Lille

L'histoire du projet

Les premières réflexions d'aménagement de la rue Gambetta remontent à la fin des années soixante-dix. Il aura fallu près de deux décennies de réflexions, d'arbitrages financiers (?) et de pourparlers entre la municipalité et les riverains pour que ce projet soit réalisé.

Le déclin de l'activité commerciale de cette rue a constitué l'élément déclencheur du processus de requalification de cette voie commerçante très pittoresque, haut lieu de l'identité populaire de Lille. En revanche, la sécurité ne semble pas avoir été la préoccupation majeure des réflexions successives menées sur cet axe.

La question du stationnement a toujours été considérée comme une contrainte forte du projet, étroitement liée à l'activité commerciale de la rue Gambetta. La volonté de disposer d'une grande capacité de stationnement et de trafic a d'ailleurs longtemps été le principal motif de rejet par les commerçants des propositions de réaménagement élaborées par les services communautaires. Mais la sur-fréquentation automobile de cette artère et le succès de la piétonisation du centre-ville signent le déclin commercial de la rue Gambetta à la fin des années 80.

Pour redorer l'image de cette artère commerçante et y attirer à nouveau les Lillois, La ville décide de lancer en 1994 une opération de « revalorisation » (sic) de la Rue Gambetta portant à la fois sur l'emprise de la voie et l'espace bâti attenant.

Après avoir défendu pendant deux décennies la politique du tout automobile, les commerçants tirent les leçons du succès de la piétonisation du centre-ville et se rangent à l'idée d'une redistribution de l'espace de la rue au profit des « piétons-chalands ». En 1997, les représentants des commerçants de la rue Gambetta accueillent favorablement les propositions de réaménagement de la rue et des deux places situées sur son tracé présentées par la Ville. Ces deux places et les $\frac{3}{4}$ de la rue Gambetta ont été réaménagés en 1998. Depuis, le commerce local fleurit à nouveau et la Rue Gambetta est redevenue un lieu de promenade prisé des lillois.

Les principales étapes du projet de réaménagement de la Rue Gambetta

- 1994** SORELI / Ville de Lille / Agence D. Larue, Paysagiste :
Etude pour la revalorisation de la rue Gambetta à Lille
(diagnostic paysager)
- 1995** SORELI (synthèse de l'étude BERENICE) :
- Analyse du tissu commercial de la rue Gambetta
- Diagnostic du bâti
- Analyse du domaine public
- SORELI / Ville de Lille / Agence D. Larue, Paysagiste :
Etude pour la revalorisation de la rue Gambetta à Lille
(2^{ème} phase : principes d'aménagement)
- SORELI :
Résumé de la démarche (méthodologie et perspectives d'actions) :
présentation du projet aux services de la C.U.D.L.
- 1997** S.A. Nord Consultant :
Etude d'impact de l'aménagement de la Rue Gambetta à Lille
Présentation du projet aux commerçants
- 1998** C.U.D.L. - unité territoriale de Lille
Avant-projet sommaire de l'aménagement de la rue Léon Gambetta
- C.U.D.L. - unité territoriale de Lille
Dossier d'appel d'offres - aménagement de voirie

- fin des années 1970 : la circulation et le stationnement à tout prix

A la fin des années 70, les premières réflexions consacrées à la Rue Gambetta portent sur les conditions de circulation et de stationnement. Le calcul des commerçants est simple : les aménagements de voirie doivent permettre d'accueillir le plus grand nombre de véhicules, au plus près des commerces. Sous la pression des commerçants, les services communautaires doivent même renoncer à l'aménagement en sens unique de la rue.

- milieu des années 1990 : études préalables du projet de revalorisation

Dans le cadre du projet de revalorisation de la Rue Gambetta, une série d'études approfondies (1994/1996) relatives au tissu commercial et à l'espace public est réalisée par la SORELI à la demande de la ville. Le volet paysager est confié à D. Larue, paysagiste, qui esquisse les premiers plans de réaménagement de la rue et de ses abords.

Les conclusions de cette phase d'étude préalable sont présentées par la SORELI aux services municipaux et communautaires de la voirie à la fin de l'année 1995. Pour résoudre le difficile problème du stationnement, l'idée avancée par la SORELI d'aménager un parking souterrain sous le nouveau centre commercial (CEDICO) est retenue. Les services communautaires jugent cependant nécessaire de revoir le fonctionnement des aménagements de voirie proposés par le paysagiste¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Un technicien, ayant assisté à cette réunion de présentation du projet dans les locaux de la SORELI, se souvient que les réactions des représentants des services voirie de la C.U.D.L. ont surtout portés sur le mode

- fin des années 1990 : étude d'aménagement de voirie et réalisation

A cette date, le dossier passe aux mains des services de la C.U.D.L.. Dans un premier temps, l'unité centrale réétudie le projet sous l'angle de la circulation et de la sécurité routière. L'unité circulation/jalonnement propose alors un réaménagement bilatéral de la voie et du stationnement.

Rompant avec l'ancienne distribution spatiale de la Rue Gambetta, les études d'aménagement redéfinissent sa vocation sur la base d'un nouveau partage de la voie en faveur des piétons : une voie de desserte interne du quartier de Wazemmes¹⁵⁸. La réalisation d'un parking en ouvrage permet de réduire le nombre de places de stationnement sur voirie et d'élargir les trottoirs¹⁵⁹. La vitesse des véhicules y sera limitée à 30Km/h. Le projet d'aménagement est présenté dans sa version définitive aux commerçants de la Rue de Gambetta au début de l'année 1997, sans susciter de leur part la moindre réserve.

Le bureau d'étude de l'unité territoriale de Lille est alors chargé d'élaborer les plans de détail du projet de réaménagement (avant-projet sommaire). Parallèlement le service des espaces publics et des espaces verts de la ville dresse les plans de mise en valeur architecturale et paysagère des deux places (square de Ratisbonne et place des halles de Wazemmes). L'UTL élabore la panoplie des aménagements sécuritaires autour de l'idée d'un partage précis de l'espace affecté à chaque usager : revêtements spéciaux, prolongement de l'espace piéton de part et d'autre des voies adjacentes matérialisé par des plateaux traversants surélevés, éléments de mobilier urbain destinés à encadrer le stationnement et à guider les véhicules. La sécurité et le confort des piétons sont au centre du dispositif mis au point par l'UTL. La prise en compte des deux roues consiste uniquement en l'aménagement de sas au niveau de chaque carrefour à feux. Pour les techniciens chargés des études, l'implantation de bandes ou de pistes cyclables ne s'imposait pas, la vitesse étant limitée à 30Km/h sur la Rue Gambetta. Les techniciens n'en n'omettent pas pour autant l'écoulement du trafic : malgré la limitation de vitesse à 30Km/h, la chaussée principale ne comporte autant aménagement. C'est sans doute là l'un des points faible du projet, la chaussée restant peu perméable aux déplacements piétons.

Une question reste aujourd'hui sans réponse : celle du stationnement des véhicules de livraison qui stationnent désormais sur la chaussée. Selon les services interrogés, cette solution évite d'empiéter sur l'espace rendu avec peine aux piétons et constitue un élément supplémentaire de modération de la vitesse¹⁶⁰.

de représentation graphique adopté par le paysagiste et sur la difficulté d'interpréter de ce fait les plans présentés.

¹⁵⁸ Ce changement de fonction circulatoire annonce les orientations du futur plan de hiérarchisation des voies établi par les services techniques de la communauté urbaine.

¹⁵⁹ 170 places de stationnement sur trottoir ont été supprimées.

¹⁶⁰ Si toutefois une telle solution se révélait inopérante, des emplacements spécifiques seraient aménagés sur les portions de trottoirs actuellement libres de tout stationnement. La Ville de Lille étudie également la possibilité d'aménager des emplacements « livraisons » sur la chaussée au moyen d'un marquage adapté.

La sécurité routière dans le projet de revalorisation de la Rue Gambetta

Le projet ne répond pas à un objectif d'ordre sécuritaire ; initialement il ne s'agissait pas de résoudre un problème d'accidents. La redistribution et la requalification de l'espace de la voie visent avant tout à renforcer la fréquentation du secteur en redonnant l'image d'une artère commerciale en déclin tout en la rendant plus accueillante¹⁶¹.

Ceci dit, la prise en compte de la sécurité routière est implicitement présente dès que la question de la place des piétons dans l'espace public est abordée (la satisfaction du piéton passant par une amélioration des conditions de sécurité). De nombreux points du projet renvoient à la sécurité routière : limitation de la vitesse à 30Km/h, élargissement des trottoirs, franchissement piétons surélevés, implantation de mobilier urbain visant la protection des piétons, hiérarchisation des espaces par un traitement visuel et volumétrique des revêtements, etc. En la matière, les services de la communauté urbaine semblent avoir joué un rôle de premier plan dans la conception des dispositifs sécuritaires. Autrement dit le souci de sécurité apparaît bien dans la transcription technique des principes d'aménagement effectuée par les services communautaires.

Reste à savoir quelle place a été accordée à la notion de sécurité dans les réflexions préalables et comment elle a pu être intégrée aux autres objectifs du projet (l'étude d'impact laisse plutôt entendre que le traitement de la sécurité routière dans le projet répond à une logique d'intervention localisée¹⁶²). L'analyse des premiers rapports d'études devrait nous permettre de préciser ce point.

Les acteurs et leur(s) fonction(s) dans le processus d'élaboration du projet

Initiative :	Ville de Lille
Étude préalable :	SORELI
APS :	C.U.D.L. (circulation/sécurité) et Ville de Lille (espaces publics)
Consultation :	association de commerçants (représentants)
Travaux :	C.U.D.L. et concessionnaires

Le jeu des acteurs

Le projet de réaménagement de la Rue Gambetta semble avoir obéi à un schéma linéaire et hiérarchisé de conception associant un nombre limité d'acteurs. Le poids des enjeux politiques explique sans doute la volonté affichée par la municipalité de Lille de maîtriser la phase d'élaboration du projet en tenant les services de la C.U.D.L. à l'écart

¹⁶¹ « Le principal objectif de l'opération est de réhabiliter la voirie de cet axe commercial majeur de la ville de Lille, en donnant un cadre plus accueillant aux activités commerciales, ce qui doit permettre de les maintenir et de les développer. » Source : Nord Consultant, *Étude d'impact de l'aménagement de la Rue Gambetta à Lille*. Fév. 1997, p. 26.

¹⁶² Au titre des effets directs de l'aménagement de la Rue Gambetta sur la sécurité routière, l'étude d'impact mentionne que le projet « aura un impact positif sur la sécurité routière. En effet, les accidents se produisent aux carrefours qui seront aménagés. De plus, la vitesse se trouvera réduite par les aménagements envisagés (carrefours avec dénivellation). ». D'après Nord Consultant, op. cit.

des études préalables. Les divergences survenues entre les acteurs à l'issue des études préalables ne semblent pas avoir fait l'objet d'une réelle négociation (l'épisode de la reprise en main du dossier de la SORELI - taxée d'omettre les aspects fonctionnels - par les services techniques de la C.U.D.L. en dit long à ce sujet).

C'est surtout l'absence des usagers qui est ici la plus surprenante (rappelons que la rue Gambetta constitue le premier axe de circulation d'un quartier dont la population s'élève à 15.000 habitants). Seuls les représentants des commerçants ont été conviés à une réunion de présentation du projet définitif. Cette absence de concertation est d'autant plus étonnante que le projet est récent (les études préalables de la SORELI remontent à 1994) et que ses objectifs dépassent de loin le strict fonctionnement de la voie (domaine réservé des techniciens) et touchent directement au cadre de vie des habitants.

Le traitement individualisé des différents volets du projet confiés à différents intervenants et les adaptations fonctionnelles auxquelles s'autorisent les services communautaires après coup sont le signe d'un faible niveau d'intégration du projet.

3.3. Le projet de requalification de l'ancien périphérique est de Lille en « boulevard urbain »

La requalification de l'ancien périphérique est de Lille succède à la construction d'un nouveau boulevard périphérique à environ 300 mètres plus à l'est. La création de cette infrastructure nouvelle ouverte à la circulation depuis janvier 1999, rend possible l'intégration de l'ancien périphérique au réseau des voies urbaines de Lille et la reconquête urbaine des emprises foncières qui l'entourent.

Recomposer l'histoire de ce projet nous permet de voir quelle place la sécurité routière occupe dans les projets de reconversion d'infrastructures routières majeures de type voies rapides en artères urbaines et comment les enjeux de fonctionnement viaire s'articulent avec ceux du développement urbain. A travers la reconstitution des principales étapes du processus de conception, nous tenterons de mettre en évidence les positions défendues par les nombreux acteurs impliqués et à travers elles, la place de la sécurité routière dans ce projet.

Les phases successives du projet de requalification de l'ancien BP est de Lille

1992	Avant-projet du nouveau périphérique est de Lille incluant la requalification de l'ancien
1995	Etude du réaménagement fonctionnel de la voie par la DDE et la C.U.D.L.
1996	Projet de Centre International de Radio Télévision (CIRT)
(Candidature aux JO de 2004)	

1997	Etude du traitement paysager de la voie par un architecte et un paysagiste
1998	« Atelier urbain » animé par l'agence de développement et d'urbanisme Définition des principes d'aménagement de la voie par l'agence Devillers Validation des propositions par le maire de Lille Consultation du conseil communal de concertation de Lille
1999	Modification des propositions d'aménagement antérieures par la DDE Etude de définition architecturale des aménagements (détails) Plan directeur d'aménagement du site de la foire internationale de Lille (projet d'hôtel de région)

L'ancien périphérique est de Lille est une route nationale progressivement aménagée en voie rapide (carrefours dénivelés par des autoponts) des années 1960 à 1980. La voie s'est étendue au fil du temps sur un ensemble d'emprises foncières disparates appartenant à différents propriétaires institutionnels (ville, Etat, SNCF). En dépit de sa fonction de voie express, l'ancien BP est de Lille n'en a jamais eu le statut. Néanmoins, la requalification de l'ancien BP a été intégrée dès l'origine au projet de nouveau périphérique¹⁶³.

Doublant l'ancien et enjambant le faisceau de voies ferrées de la gare Lille-Flandres, le nouveau périphérique assure trois fonctions : celle de voie express de la capitale régionale, celle de desserte routière nationale du pôle Euralille et celle de liaison autoroutière entre l'A1, l'A25 et la voie rapide Lille-Roubaix¹⁶⁴.

Le déclassement de l'ancien BP a fait l'objet de longues négociations entre l'Etat et les collectivités locales (ville et C.U.D.L.). La requalification de la voie a finalement été retenue comme un préalable à son reclassement dans le domaine communautaire.

En 1995, la DDE et la C.U.D.L. élaborent en commun le premier projet de requalification de l'ancien périphérique sur la base de contraintes formulées par la ville de Lille en 1992. Un cahier des charges, réalisé à cette occasion, développe les principaux enjeux du projet : le plus important est la remise à niveau de la voie qui doit permettre de résoudre l'effet de coupure urbaine généré par l'ancienne infrastructure. Le projet DDE / C.U.D.L. est avant tout un projet fonctionnel dont les principales caractéristiques sont : l'aménagement de carrefours à feux rapprochés assurant une bonne perméabilité transversale, la diversification des usages matérialisés au sol par des

¹⁶³ Le statut de voie express imposant dans le cadre de la DUP de prévoir la future affectation de l'ancienne emprise, en cas de déclassement.

¹⁶⁴ C'est l'implantation d'une gare TGV à Lille qui a constitué l'élément déclencheur de la décision d'aménager un nouveau périphérique. Le projet répond aux orientations du schéma directeur de 1973 organisant le développement du réseau viaire lillois selon une logique de pénétrantes (convergeant vers le centre de Lille). A cette date, le projet évolue de la section 1 de la voie rapide, au projet de boulevard périphérique urbain proprement dit.

En 1992, l'avant-projet est approuvé par enquête publique et reçoit sa première dotation financière (500 MF) dans le cadre du X^e Contrat de Plan. Le projet entre en phase de réalisation en 1994 (déclaration d'utilité publique) avec une seconde dotation financière (700 MF) inscrite au XI^e plan.

bandes de stationnement longitudinal et des bandes cyclables, associés à un traitement paysager renforçant le caractère urbain de la voie.

Alors que la construction du nouveau périphérique progresse, les enjeux qui se font jour dans cette partie de la ville évoluent au fil des ans. En 1996, la candidature de Lille aux J.O. confère une dimension nouvelle au secteur de Norexpo (le site de l'ancienne foire internationale de Lille). Ce secteur en friche est l'objet d'un concours d'urbanisme rassemblant des grands noms européens (Huet, Bohigas...) qui envisagent d'y créer un nouveau quartier associant équipements de communication (CIRT) et habitat. A cette date, la dimension urbaine du projet de requalification de l'ancien périphérique fait véritablement son apparition parmi les préoccupations portées par la ville.

La candidature de Lille est finalement rejetée ; les projets urbains ne verront pas le jour, mais les enjeux de reconquête révélés à cette occasion ne peuvent plus être ignorés, car le secteur desservi par l'ancien périphérique représente l'une des dernières réserves foncières de la commune, attenante au centre-ville. De plus, l'échéance prochaine de l'ouverture du nouveau périphérique impose que des options soient rapidement arrêtées. Dans ce contexte, la DDE fait appel à une équipe d'architectes et de paysagistes pour concevoir le traitement paysager du projet fonctionnel précédemment élaboré avec les services de la C.U.D.L..

Mais ni la ville, ni l'ADULM, ni la SAEM Euralille ne se satisfont de ces propositions. L'agence d'urbanisme demande à l'architecte Christian Devillers (lauréat de « l'équerre d'argent » l'année précédente) de définir les principes d'aménagement du projet en intégrant l'ensemble des contraintes à la fois fonctionnelles, urbaines et paysagères¹⁶⁵. Les propositions de l'agence Devillers renforcent les dimensions architecturale et urbaine du projet, ce qui implique une augmentation de son coût initial. Cette perspective est rejetée par l'État et un certain nombre de cofinanceurs qui refusent de contribuer au réaménagement de la ville de Lille au-delà de ce qu'autorisent les économies dégagées lors de la construction du nouveau périphérique.

Sur le plan technique, les services de la DDE et de la C.U.D.L. critiquent les principaux choix d'aménagement du projet de Devillers. Les débats semblent s'être cristallisés autour de la largeur du terre-plein central¹⁶⁶ et de sa vocation. Le traitement des carrefours constitue également un sujet de discussion et en particulier celui de la place Louis XIV pour laquelle l'agence Devillers propose un plan quadrangulaire doublé d'une régulation par feux tricolores. La participation de l'agence Devillers au projet s'achève en novembre 1998 après présentation de l'option avec terre-plein central à 9 mètres au maire de Lille.

Pour autant le projet n'est pas adopté. Les services de la DDE, maître d'ouvrage et d'œuvre du projet, le remanient, durant le premier semestre 1999. Pour des raisons fonctionnelles, la place Louis XIV redevient circulaire (conformément à la première version du projet), les services communautaires, futurs exploitants de la voie, ne

¹⁶⁵ Afin de disposer des compétences nécessaires à la prise en compte des contraintes fonctionnelles du projet (trafic, plan de circulation, sécurité), l'agence Devillers s'est associée pour ce projet à l'agence d'ingénierie Études de Transport et de Circulation Philippe Massé.

¹⁶⁶ Initialement fixée à 3 mètres par la ville de Lille, celle-ci oscille ensuite entre 6 et 12 mètres avant d'être arrêtée à 9 m.

sachant pas gérer la régulation du trafic autour d'une place quadrangulaire. Pendant ce temps, les tractations financières entre la DDE, la ville et Euralille se poursuivent. Finalement, le 1^{er} juillet 1999, Pierre Mauroy entérine le projet révisé par les services de l'Etat.

Parallèlement, se déroule un concours d'architecture et d'urbanisme, lancé par la SAEM Euralille, pour l'aménagement du site de l'ancienne foire internationale de Lille qui borde à l'est, l'ancien périphérique. Une semaine plus tard, le projet lauréat du concours d'urbanisme -qui prévoit l'implantation à court terme de l'Hôtel de région sur le site de Norexpo (projet évalué à 700 MF) - remet à nouveau en cause le projet de requalification de l'ancien périphérique : l'équipe lauréate (Dusapin et Leclerc) conteste les principes d'aménagement définis par Devillers, en particulier le terre-plein central, pièce maîtresse du traitement architectural de la voie¹⁶⁷.

Les contraintes de trafic dans le projet de requalification de l'ancien BP est de Lille

Le trafic sur l'ancien BP atteignait 120.000 véhicules/jour avant l'ouverture du nouveau périphérique. Le trafic attendu sur le boulevard urbain après requalification est estimé à 30/40.000 véh./jour. Si le nouveau périphérique joue le rôle de « diffuseur autoroutier » (depuis ses cinq échangeurs reliés aux principales pénétrantes de Lille), le boulevard urbain est censé assurer celui d'interface entre ces pénétrantes et les autres voies (dont les voies de desserte des îlots situés de part et d'autre du boulevard urbain et qui devraient être à terme aménagées en zone 30, conformément aux orientations du PDU). Ceci explique que le projet privilégie les traversées par rapport aux déplacements longitudinaux rythmés par des carrefours à feux implantés tous les 300 mètres. Le changement de vocation de l'ancien périphérique s'accompagne d'une modification des plans de circulation de Lille. L'aménagement de nombreux carrefours à niveau permet de relier les quartiers péri-centraux aux quartiers périphériques situés de l'autre côté du nouveau périphérique. La régulation du trafic sera assurée par le PC central de la communauté urbaine et mettra en œuvre une gestion dynamique par caméras et par boucles de détection de queue (mode de régulation plus fin que l'onde verte).

La prise en compte de la sécurité routière dans le projet de requalification de l'ancien BP est de Lille

Selon les concepteurs du projet, le principe de partage de la rue trouve ici une traduction concrète dans la mesure où le parti d'aménagement retenu pénalise la voiture au profit des autres déplacements. La géométrie du boulevard urbain repose principalement sur l'aménagement des carrefours à feux et la largeur des voies limitée à 3 mètres. En revanche, les dispositifs habituels de « traffic calming » ne sont pas utilisés (chicanes, ralentisseurs...). Le choix d'un profil en long rectiligne vise à renforcer la lisibilité du caractère urbain du boulevard requalifié. La modération de la

¹⁶⁷ Curieusement les responsables de la version finale du projet de requalification ne semblent pas s'être prémunis contre le risque de le voir remis en cause par le concours d'architecture du site de Norexpo en fixant comme contrainte initiale à cette consultation, le respect par les compétiteurs des principes de requalification validés par l'atelier urbain à la fin de l'année 1998.

vitesse est assurée par les carrefours à feux rapprochés et le traitement paysager qui limite le champ de vision, hormis aux carrefours où les principes de visibilité ont été appliqués. Les mouvements tournants ont été minimisés pour limiter les points de conflit potentiel.

Les déplacements vélos se feront par le biais de bandes cyclables implantées de part et d'autre du boulevard urbain. Des sas faciliteront l'insertion des vélos dans les carrefours.

Pour les cheminements piétons, le projet comporte des trottoirs de part et d'autre de la voie et une promenade plantée aménagée sur le terre-plein central. Dans la dernière version du projet, la réduction de l'emprise du terre-plein central (de 12 à 9 mètres) est mise à profit pour aménager une bande verte censée protéger les habitants vivant et circulant à l'ouest du boulevard des nuisances générées par le trafic automobile. Au droit du Grand Palais (centre des congrès de Lille), le projet prévoit l'aménagement d'une traversée piétonne surdimensionnée (dispositif déjà expérimenté aux abords de la Grande place de Lille) combinée à l'utilisation occasionnelle d'un passage souterrain existant.

Le stationnement, implanté le long de la chaussée, est perçu comme un élément supplémentaire de modération de la vitesse. En matière d'éclairage, le projet est encore à l'étude mais prévoit de s'appuyer sur les principes définis par le plan lumière de la ville de Lille également à l'étude.

Les autres contraintes du projet de requalification de l'ancien BP est de Lille

A côté des contraintes fonctionnelles de la voie, d'autres préoccupations prennent une importance croissante à mesure que la dimension urbaine du projet fait surface. Le traitement architectural et paysager de la voie est à l'origine de longs débats opposant les acteurs privilégiant la dimension patrimoniale et urbanistique du projet (ville, agence d'urbanisme, Euralille) et ceux défendant le fonctionnement et la gestion du réseau viaire (DDE et C.U.D.L.). La prise en compte tardive et limitée des enjeux urbanistiques¹⁶⁸ explique peut-être la remise en cause du projet de requalification à l'issue du concours d'urbanisme lancé pour l'aménagement du site de Norexpo.

Le jeu des acteurs dans le projet de requalification de l'ancien BP est de Lille

La DDE et la C.U.D.L. campent toutes deux sur les enjeux fonctionnels du projet. La DDE met en avant des arguments financiers pour justifier ses choix. L'efficacité de l'aménagement en matière d'écoulement du trafic est une contrainte qui a lourdement pesé dans ce projet. Ces deux acteurs s'appuient également sur leurs compétences en matière de prévision de trafic (modélisation), d'organisation des flux (plan de circulation) et de régulation (gestion dynamique) pour justifier leurs prises de position techniques et les opposer aux autres contraintes du projet. A ces arguments techniques,

¹⁶⁸ De l'aveu de certains concepteurs, les incidences du projet de requalification sur la vie locale et le fonctionnement des espaces urbains attenants auraient été peu étudiées, faute de temps et de crédits d'études suffisants.

s'ajoute la volonté de la DDE de parvenir à faire la preuve de sa capacité à requalifier l'ancien périphérique sans sortir de l'enveloppe financière initialement arrêtée.

La ville de Lille voit ses exigences évoluer au fil des ans. Plutôt limitées, lors du lancement en 1989 du projet de nouveau périphérique (incluant la requalification de l'ancien), ces dernières vont croissantes à mesure que les enjeux de développement urbain se font jour et que les données programmatiques se précisent¹⁶⁹. La modification des perspectives d'urbanisation des îlots desservis par l'ancien BP a considérablement renforcé la dimension urbanistique du projet, associée à la volonté de la commune de se doter d'une entrée de ville à la hauteur de ses ambitions européennes. Néanmoins, l'absence de participation financière de la ville dans le projet, ne lui permet pas d'imposer totalement son point de vue aux autres partenaires, à commencer par les services de l'Etat.

L'agence de développement et d'urbanisme, soutenue par la société Euralille, a joué le rôle de révélateur des enjeux urbains du projet. C'est elle qui a opposé à l'approche fonctionnelle de la DDE et de la C.U.D.L. la dimension architecturale et paysagère du projet de requalification en soulignant l'importance des enjeux urbanistiques présents en cette partie du territoire de la ville de Lille. Sa tentative de réunir l'ensemble des partenaires institutionnels au sein d'un « atelier urbain » n'a pas permis d'aboutir à l'adoption d'un projet d'aménagement accepté de tous.

La SAEM Euralille constitue le principal intéressé du projet. Sa position dans les négociations répond à la logique d'expansion territoriale qui est la sienne en direction des franges orientales de la ville, desservies par l'ancien BP est. Après plusieurs années d'existence difficiles, où la société d'aménagement a du faire face à la crise immobilière tout en assurant une grande partie du portage financier des infrastructures de la ZAC Euralille, elle voit dans ce projet l'occasion de partager les coûts de requalification de la principale artère de son nouveau territoire d'intervention. Son attachement à doter les espaces urbains dont elle a la charge d'une image de marque internationale, l'incite à surenchérir sur certains aspects du projet et en particulier sur la qualité architecturale et paysagère des aménagements envisagés.

Parmi les associations locales, l'ADAV semble avoir été la seule à intervenir directement dans le projet. Ses préoccupations ont porté dans un premier temps sur l'aménagement de bandes puis de pistes cyclables le long du futur boulevard urbain. Ce revirement de position (bandes puis pistes) a discrédité l'association aux yeux des services de l'État. En dehors de l'intervention de l'ADAV, la consultation s'est principalement déroulée dans le cadre restreint du conseil communal de concertation dont les membres, issus du monde associatif et de la société civile lilloise, sont désignés par la municipalité. Ce conseil a été consulté à l'issue des propositions d'aménagement définies dans le cadre de l'atelier urbain. Les remarques formulées à l'issue de cette consultation ne semblent pas avoir eu d'incidence sur le contenu du projet.

¹⁶⁹ On peut citer successivement : l'aménagement du quartier Euralille et de Lille Grand Palais à l'extrémité nord de l'ancien BP est ; le projet urbain sur le site de Norexpo lancé dans le cadre de la candidature de Lille aux JO de 2004 finalement abandonné ; et récemment le projet d'implantation de l'Hôtel de la région sur le site de Norexpo.

4. Conclusion du chapitre 4

A l'issue de cette étude de cas, on mesure mieux l'écart qui existe aujourd'hui entre un discours officiel prônant l'intégration des politiques sectorielles et les pratiques des acteurs locaux de l'aménagement du réseau viaire et de l'espace public, où la mise en commun des savoirs et des interventions demeure jonchée d'obstacles.

Prônant la mise en œuvre d'une gestion conciliant les aspects fonctionnels et urbains de l'espace public plus propice à l'amélioration conjuguée des conditions de déplacements (incluant la sécurité routière) et de vie en ville, les documents de planification de la métropole lilloise (schéma directeur, plan de déplacements urbains et bientôt plan d'occupation des sols) subordonnent les interventions dans l'espace public à un certain nombre de principes - comme le partage de la rue ou la modération de la circulation automobile - acceptés d'un point de vue général, mais plus difficiles à mettre en œuvre localement.

Les projets étudiés montrent que les gestionnaires de la voirie ont certes recours à de nouveaux modèles d'aménagement du réseau viaire en rupture avec l'approche fonctionnaliste antérieure : le développement des zones 30 dans les zones d'habitat ou le long de voies commerçantes et les nombreux projets de réaménagement d'axes à grande circulation en « boulevard urbain » semblent être l'expression d'une diffusion locale de modèles hérités notamment de l'expérimentation nationale « ville plus sûre, quartiers sans accidents », réalisée à la fin des années 1980. Les projets montrent assez bien que la mise en œuvre de ces modèles ne répond pas uniquement à un objectif de sécurité routière, via l'aménagement de dispositifs physiques de modération de la vitesse, mais servent également d'autres objectifs étrangers au fonctionnement du réseau viaire, comme l'amélioration des conditions de déplacements et de vie dans les quartiers d'habitat ou la revalorisation de rues commerçantes en déclin. Reste que la généralisation de ce type d'aménagement se heurte aujourd'hui aux ambiguïtés qui caractérisent les politiques municipales de déplacements. A la différence de Lille dont le dynamisme actuel permet à la municipalité d'opter pour une politique plus restrictive à l'égard de la voiture, nombre de municipalités - convaincues que l'automobile demeure le vecteur de développement économique le plus efficace, hésitent à prendre des mesures contre la prolifération du trafic automobile, quant elles ne vont pas jusqu'à le favoriser, comme c'est le cas à Roubaix¹⁷⁰. Cette attitude explique notamment l'aménagement au coup par coup des zones 30 et leur faible étendue. Elle explique aussi les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre d'une politique globale d'aménagement des espaces publics allant dans le sens d'une plus grande sécurité des déplacements. Elle suppose que la question de la place de la voiture dans l'espace communal soit tranchée.

L'analyse du jeu des acteurs dans les projets précédemment étudiés nous renseigne sur les principaux relais de la sécurité routière dans le processus de conception. Si les services techniques de la communauté semblent être les premiers à porter cette

¹⁷⁰ On notera, qu'il s'agit d'une situation particulière. Le retour de l'automobile dans l'hypercentre de Roubaix est combiné avec l'ouverture d'une ligne de métro.

préoccupation tout au long des projets, les élus voient leur rôle de « porteurs » de la sécurité routière quelque peu atténué par la nécessité de porter d'autres objectifs de développement urbain. Si ceux-ci peuvent faciliter l'intégration des enjeux de sécurité dans le projet, ils peuvent aussi parfois les occulter. La difficulté que rencontrent les acteurs à arbitrer entre des objectifs initiaux parfois contradictoires peut expliquer que le traitement de la sécurité routière soit relégué en aval de la phase de conception, au stade de la déclinaison technique des grandes options du projet. On comprend alors que les services communautaires limitent leurs propositions à leur seul domaine de compétence. En outre, l'absence de légitimité politique, rend toujours délicate l'intervention des services communautaires en amont du processus de décision.

Les conflits de compétence et de culture sont une autre entrave à l'intégration des préoccupations de sécurité routière dans les projets. Ils expliquent en grande partie les divergences de points de vue qui opposent les gestionnaires de la voirie et les aménageurs sur la place que doit occuper le traitement de la sécurité routière dans la conception des espaces publics. Si pour les premiers, l'organisation de l'espace public doit favoriser la cohabitation et l'accomplissement des différentes fonctions urbaines, à l'inverse, pour les seconds, cette organisation répond d'abord à une logique d'optimisation des conditions de déplacements en ville, ce qui suppose qu'elle permette aux circulations de s'affranchir de la juxtaposition de fonctions en un même lieu. Il semble en effet que la connotation circulatoire des questions et des outils de sécurité routière en détourne la plupart des aménageurs, dont certains réfutent leurs capacités à servir d'autres objectifs¹⁷¹.

L'éclatement des tâches et des responsabilités entre les différents acteurs, imposé par l'organisation institutionnelle locale, ne favorise pas le rapprochement des cultures techniques. Chaque acteur regarde le projet à travers le prisme des responsabilités qu'il endosse et de la culture professionnelle qu'il porte. Cette attitude le conduit à sous-estimer les contraintes portées par les autres partenaires du projet.

Le processus linéaire de conception des projets d'aménagement en vigueur dans la métropole est peu propice à la confrontation des valeurs, objectifs et contraintes portés par les différents acteurs. D'où l'idée de mettre en place des structures de coordination susceptibles de favoriser l'élaboration d'un projet partagé par l'ensemble des acteurs impliqués. L'exemple du projet de requalification de l'ancien périphérique est de Lille, montre cependant que ce type de structure ne suffit pas pour dépasser les clivages disciplinaires. Le développement d'une culture locale commune de l'aménagement de l'espace public consécutive à la mise en œuvre du plan de déplacements urbains et à la révision du plan d'occupation des sols permettra peut-être d'intégrer la sécurité des déplacements dans les différents champs de la gestion urbaine.

¹⁷¹. Ainsi certains urbanistes réfutent l'idée selon laquelle l'aménagement de zones 30 constitue un outil approprié à l'amélioration du cadre de vie, quand ils ne vont pas jusqu'à considérer que ce type d'aménagement conduit à une dévalorisation de l'espace public traité.

Chapitre 5

Limites et perspectives d'une intégration de la sécurité routière dans la gestion urbaine : le cas de la métropole lilloise

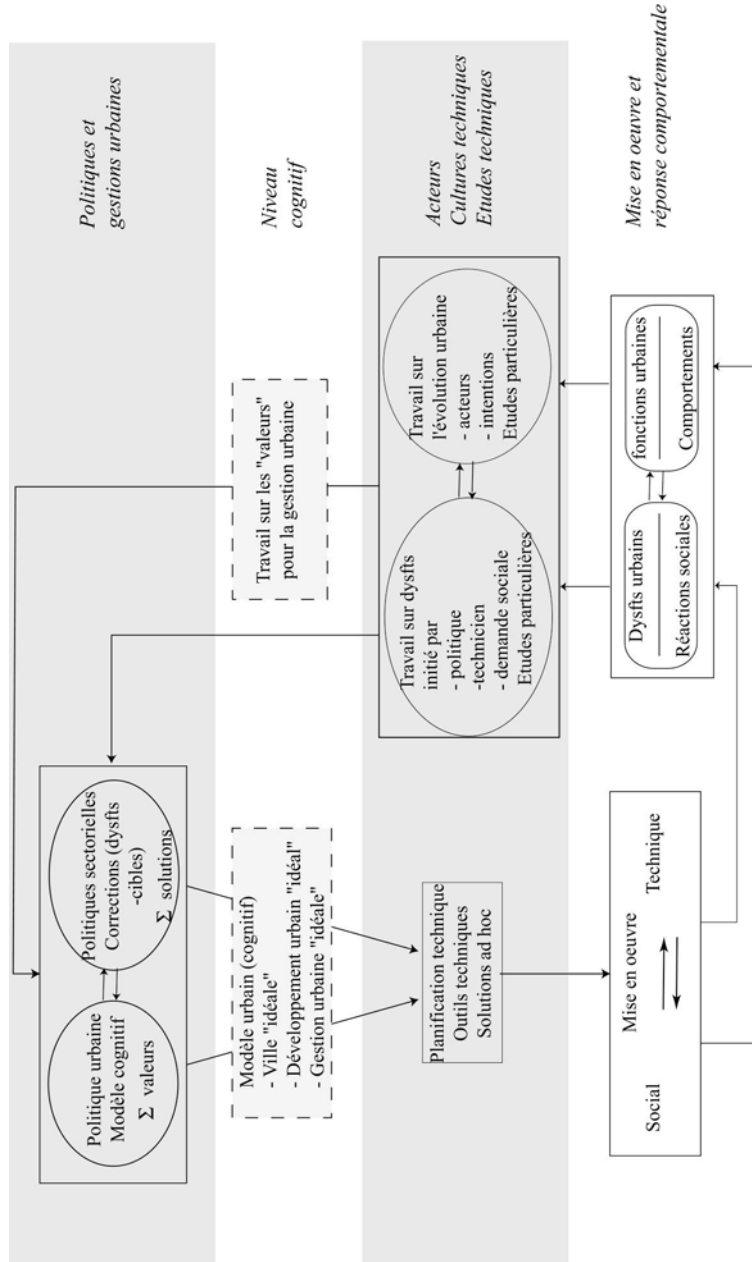
Les chapitres précédents à dimension monographique ont cherché à mettre en évidence les spécificités de la gestion de la sécurité routière dans la communauté urbaine de Lille. Une attention particulière a été portée à la description du contexte institutionnel local en vue de pouvoir mieux appréhender la place qu'occupe la sécurité routière dans la gestion urbaine de la métropole. Ce chapitre est centré sur la notion d'intégration et propose de revenir sur l'approche développée dans le rapport précédent (WP 8) du projet DUMAS.

Nous proposons ici d'appréhender le cas de la métropole lilloise, sur la base de la grille d'analyse présentée dans le workpackage 8. Après avoir rappelé la dynamique du processus de gestion urbaine à l'œuvre dans la métropole (cf. figure a), nous aborderons plus précisément la prise en compte de la sécurité routière dans ce processus (cf. figure b). Le thème de la place de l'automobile dans le fonctionnement du système urbain sous-tend notre propos.

1. Dynamique du processus de gestion urbaine dans la métropole lilloise

Le modèle d'analyse présenté dans le WP 8 distingue formellement deux circuits de gestion urbaine articulés autour de quatre niveaux de réponses aux dysfonctionnements et/ou évolutions du système urbain. Un premier circuit correspond à la mise en œuvre de politiques sectorielles répondant à des dysfonctionnements urbains ciblés. Le second fait référence à celle d'une gestion urbaine globale reposant sur un ensemble de « valeurs » portées par les acteurs locaux (i.e. politiques, techniciens, demande sociale, etc.). A Lille, le programme communautaire ou le schéma directeur de développement et d'urbanisme répondent à la volonté des élus de promouvoir une politique urbaine globale.

Figure a : Processus en œuvre dans la gestion urbaine (WP 8)



1.1. Des politiques sectorielles en réponse à des dysfonctionnements urbains ciblés

Dysfonctionnements urbains et réactions sociales

A Lille, comme dans la plupart des métropoles occidentales, la localisation des activités humaines et l'organisation du système de transports engendrent des dysfonctionnements qui ont pour nom : accidents, pollution, bruit, congestion, coupure urbaine, dépréciation de l'environnement urbain, nuisances environnementales, surconsommation des ressources naturelles, etc. De plus en plus mal supportés, ces dysfonctionnements amènent les usagers et riverains à intervenir auprès des responsables locaux, des maires en particulier, pour demander l'amélioration de leurs conditions de vie et/ou de déplacements. Le milieu associatif joue le rôle de catalyseur des réactions sociales et d'interlocuteur privilégié des autorités locales.

Les origines des réponses correctives

En réponse aux dysfonctionnements urbains rapportés par les habitants et les associations ou constatés par les gestionnaires locaux (techniciens municipaux, communautaires ou appartenant à d'autres collectivités), les responsables politiques ont tendance à préférer les interventions localisées, peu coûteuses, aisément et rapidement réalisables, à des réflexions plus générales et dont les effets ne sont escomptés qu'à moyen ou long terme. L'espace de circulation et l'espace public en général constituent un terrain privilégié à ce type d'interventions (cf. chap.4) dont les motifs peuvent être variés (insécurité, nuisances environnementales, enclavement, déclin économique, etc.).

Les politiques sectorielles entre réponses correctives et politique globale

Le traitement des dysfonctionnements urbains procède essentiellement d'actions types mises en œuvre dans le cadre de politiques sectorielles. Cette sectorisation de la gestion des dysfonctionnements repose sur l'organisation institutionnelle (répartition des responsabilités et compétences par domaine d'intervention entre différentes collectivités), la constitution des cultures et pratiques techniques en disciplines. Les interrelations observées entre les différents composants du système urbain et les incohérences des solutions sectorielles qui en découlent tendent à relativiser l'efficacité de ce type d'approches.

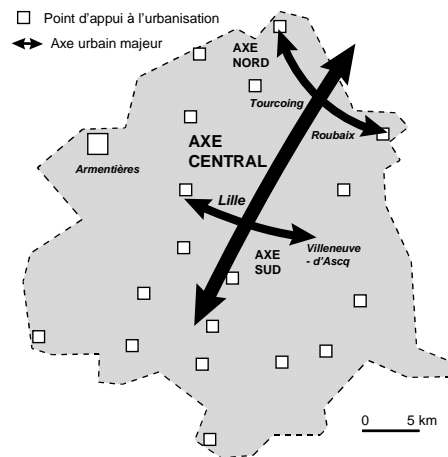
1.2. La mise en œuvre d'une politique urbaine à l'échelle de la métropole

L'évolution du système urbain

Face à la difficulté des politiques sectorielles à apporter une réponse crédible aux dysfonctionnements du système urbain, les responsables locaux cherchent à mettre en œuvre une gestion urbaine susceptible d'accompagner l'évolution du système urbain tout en le soumettant à un certain nombre de valeurs « fédératrices ».

Valeurs, politique urbaine et modèles métropolitains de développement

En dépit de l'existence d'un cadre de référence unique, en l'occurrence le schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, il semble que plusieurs modèles urbains de développement coexistent. Présentés comme autant de déclinaisons du projet politique métropolitain, ces modèles renvoient aux valeurs et stratégies particulières des différentes catégories d'acteurs qui interviennent dans le processus de décision. Rarement explicités, ces modèles se concrétisent à travers les politiques sectorielles de la métropole (modèle de la ville renouvelée en aménagement urbain, modèle de la métropole internationale et logistique en matière de développement économique). Ces modèles renvoient à des valeurs spécifiques et/ou à des secteurs d'intervention déterminés (aménagement, écologie, développement économique, transports, etc.) de la gestion urbaine.

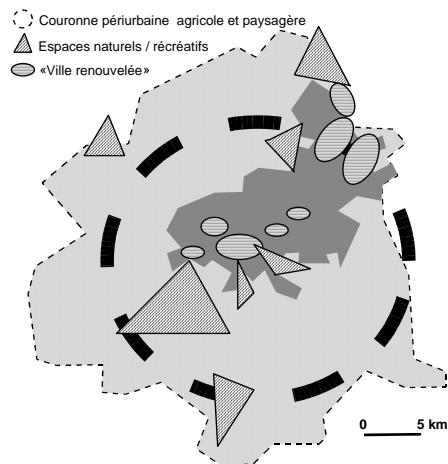


Le modèle de la métropole «solidaire»

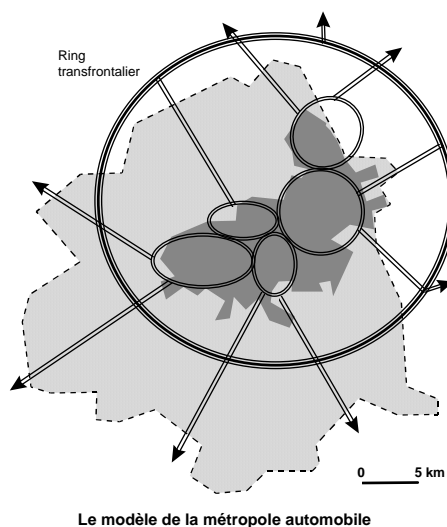
Parmi les valeurs aujourd'hui affichées dans les documents de planification urbaine, celle du développement durable est à l'origine du concept de la « ville renouvelée ». Obéissant à un schéma radioconcentrique, le modèle métropolitain de développement durable combine ceux de la ville flamande (minérale et dense) et de la ceinture verte (stratégie de valorisation des espaces périphériques à vocation agricole, récréative et résidentielle).

D'autres valeurs contredisent quelque peu cette représentation environnementaliste de la métropole lilloise.

Un premier modèle renvoie à la représentation politique de la métropole sous-tendue par le programme communautaire. Il est basé sur l'idée d'un développement solidaire de la métropole entre ses principaux pôles urbains. Certaines politiques sectorielles viennent étayer cette représentation politique de la métropole, en particulier celle des transports urbains (cf. le rôle des axes de transports en site propre dans la structuration de l'espace métropolitain).



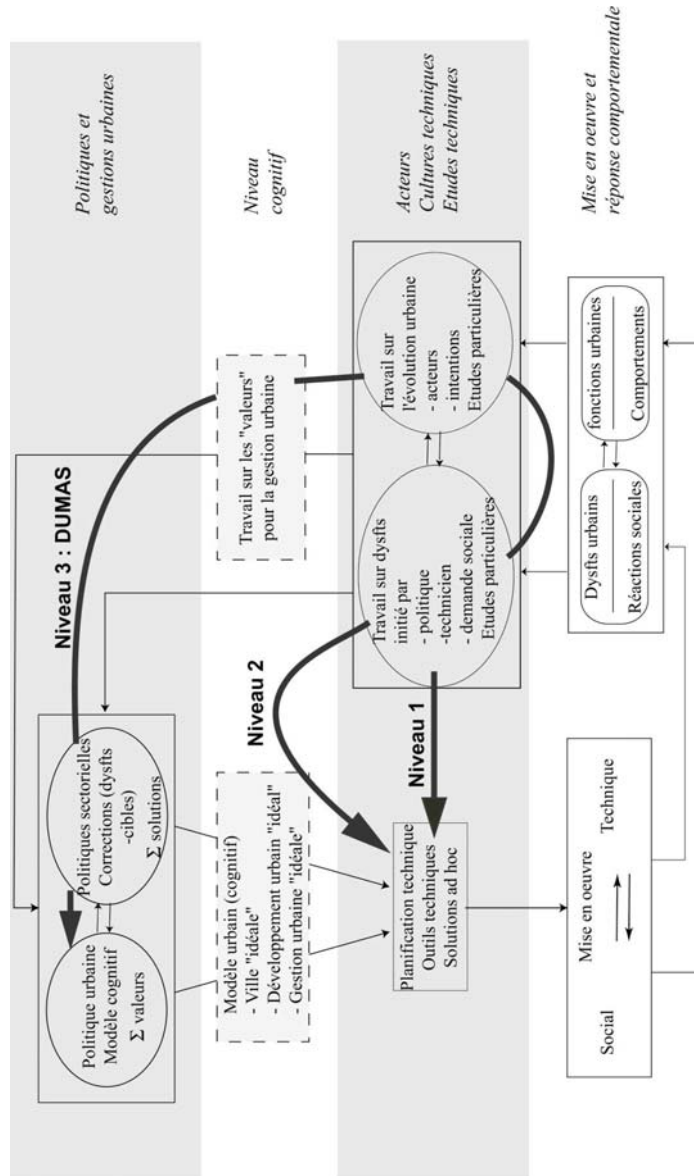
Le modèle de la métropole «durable»



Le développement économique ou la liberté de circulation sous-tendent une organisation sensiblement différente de l'espace métropolitain. La volonté des milieux économiques locaux de faire de la métropole un pôle logistique de premier ordre favorise l'émergence d'un modèle de développement fondé sur la densification du réseau des infrastructures de transports et en particulier celle du maillage autoroutier de la métropole. Ce modèle de la métropole automobile repose sur une organisation aréolaire du territoire matérialisé en milieu urbain, par la juxtaposition de rocade délimitant les principaux centres urbains de la conurbation lilloise. La façon dont les gestionnaires de la voirie abordent les questions de sécurité est liée à une telle représentation de l'espace. Cette conception particulière du réseau viaire émerge actuellement des réflexions menées par les services communautaires sur la hiérarchisation des voies.

2. L'intégration de la sécurité routière dans la gestion urbaine de la métropole lilloise

Figure b : Différents niveaux de la prise en compte de la sécurité routière dans la gestion urbaine (WP 8)



Différents niveaux de la prise en compte de la sécurité routière dans la gestion urbaine sont repérables :

Niveau 1 : les outils techniques et solutions ad hoc

C'est essentiellement sous cette forme que s'effectue le traitement de la sécurité routière dans la métropole lilloise. Les outils techniques utilisés sont issus des techniques de gestion de la voirie et de la circulation (aménagement physiques, régulation de la circulation, signalisation, etc.). Ils privilégient de ce fait l'approche circulatoire aux autres dimensions du fonctionnement urbain. L'existence d'un fichier des accidents a favorisé la systématisation des aménagements de voirie localisés. Les interventions des services communautaires consistent le plus souvent en des actions-types préconisées par des dossiers guides. Les chartes bus, piétons-vélos, et modération de la vitesse annexées au plan de déplacements urbains de Lille Métropole constituent une synthèse des dispositifs techniques préconisés par le milieu professionnel et ceux conçus et expérimentés localement. Si ce type d'outils semble avoir démontré son efficacité en matière d'amélioration de la sécurité routière, il semble peu favorable - en raison de son caractère normatif - à la prise en compte d'autres contraintes extérieures au fonctionnement de la voie. La recherche d'une plus grande cohérence des interventions sur l'espace public pousse les techniciens de la voirie et de la sécurité routière à s'intéresser aux outils de planification du réseau viaire.

Niveau 2 : la planification technique

La recherche d'une qualité urbaine accrue, nécessite de mettre en œuvre des outils dont la finalité ne se limite plus uniquement au traitement de l'insécurité routière, mais à une réorganisation du trafic conforme à l'amélioration des conditions de vie. L'échelle d'intervention se déplace de la zone d'accumulation à celle du quartier, de la ville voire de l'agglomération. La hiérarchisation du réseau viaire retient actuellement l'attention des gestionnaires locaux soucieux de résoudre les problèmes posés par la cohabitation en un même lieu de diverses circulations et usages.

Le modèle auquel les techniciens communautaires font aujourd'hui référence combine ségrégation et intégration (cf. chap. 3 le schéma directeur de modération de la vitesse annexé au PDU). Les documents techniques produits par les services communautaires distinguent trois catégories de voies. La première catégorie correspond au réseau routier structurant (autoroutes, voies rapides de contournement, grandes artères urbaines) réservé au trafic automobile de transit et d'échange entre les villes de la métropole. L'optimisation du trafic et l'amélioration de la sécurité y justifient la séparation des flux et l'exclusion partielle ou totale des autres modes. Ce réseau principal doit permettre de délester les zones urbanisées du trafic non local. A l'intérieur des mailles du réseau viaire principal, les deux autres catégories de voies répondent à la généralisation du principe d'intégration que ce soit sur les voies secondaires (cf. chap. 4 la requalification des rues commerçantes et les projets de boulevards urbains) ou sur les voies de desserte locale (cf. chap. 3 et 4 la politique de zones 30 dans la communauté urbaine de Lille). Les vitesses définies par le schéma directeur de modération de la vitesse y oscillent entre 70 et 30Km/h.

Niveau 3 : l'intégration à la gestion urbaine

Les valeurs qui sous-tendent les modèles locaux de développement et les politiques sectorielles afférentes, et en particulier celles du développement durable et de la qualité urbaine, interrogent sous un jour nouveau la question de la sécurité routière. L'élargissement du domaine de réflexion des acteurs locaux de la sécurité routière à des domaines d'intervention annexes au leur (traitement qualitatif de l'espace public, organisation multimodale des transports, lutte contre les nuisances environnementales), rend pertinent le débat sur la recherche d'une intégration de la sécurité routière à la gestion urbaine. De ce point de vue, le plan de déplacements urbains, récemment adopté par les responsables politiques de la communauté urbaine, constitue l'amorce d'un traitement transversal des enjeux locaux liés à la mobilité (cf. chap. 3) Certaines actions auparavant réservées au traitement des problèmes de circulation et de sécurité routière (par exemple la régulation dynamique du trafic) serviront également des objectifs environnementaux (lutte contre le bruit et la pollution). A l'inverse certaines procédures étrangères à la gestion de la circulation, devront traiter de la question. C'est le cas notamment du plan d'occupation des sols communautaire en cours de révision. En outre, le plan de déplacements urbains favorise la médiatisation du thème de la sécurité routière érigé au rang d'objectif prioritaire d'intervention, parallèlement à la lutte contre la pollution et le bruit. Une autre contribution importante du plan de déplacements urbains est la définition d'une stratégie active de sécurité routière fondée sur des objectifs quantifiés et dotée de nouveaux moyens (financement spécifique, outils d'évaluation, etc.). Ceci devrait renforcer la place de cette question au sein de la gestion urbaine et lever les risques d'une dilution progressive parmi les nombreux champs de l'ingénierie routière.

3. Les conditions d'une intégration effective

La présentation théorique des conditions d'intégration de la sécurité routière en ville, telle qu'elle est présentée plus haut dans la figure b, a constitué une référence pour les travaux empiriques réalisés sur le terrain de la communauté urbaine de Lille. Les observations effectuées mettent en évidence que les difficultés et les blocages se situent évidemment aux niveaux les plus globaux de la gestion urbaine (STEP2, mais surtout STEP3). Même s'il existe quelques spécificités lilloises, les observations réalisées permettent de tirer des conclusions généralisables à beaucoup de situations urbaines. C'est sur ce constat, que nous proposerons quelques recommandations de portée générale susceptibles d'améliorer la gestion urbaine de la sécurité.

3.1. Les dimensions techniques de l'intégration de la sécurité : « une boîte à outils » consensuelle

3.1.1. Concepts, procédures, outils pour intégrer la sécurité

L'enjeu de l'intégration passe par des concepts, des procédures et des outils techniques aidant à poser et traiter la question de la sécurité à des niveaux très globaux.

L'intégration de la sécurité nécessite de « penser » sécurité à des échelles spatiales et temporelles de plus en plus grandes. Cette contrainte a obligé à construire des outils techniques permettant en particulier, la collecte et l'analyse des données, leur cartographie et les synthèses statistiques. Mais l'intégration à un niveau très global passe aussi par des procédures et des concepts techniques dont la mise en œuvre devrait permettre – selon l'état actuel de nos connaissances – une amélioration de la sécurité.

L'expérience de Gloucester est exemplaire à cet effet, qui tente de démontrer l'intérêt d'une démarche volontariste en faveur de la sécurité à un niveau très global¹⁷². Complémentairement, l'expérience de Lille a permis de repérer les niveaux susceptibles d'être problématiques et qu'il a été nécessaire de questionner :

- l'implication de nombreuses personnes dans un souci de recherche de cohérence,
- la recherche d'un modèle urbain cohérent,
- le choix des principes techniques à mettre en œuvre,
- la définition de procédures favorisant l'intégration,
- les réflexions sur l'organisation du travail quotidien et des services,
- la construction d'outils informatiques d'analyse et de représentation.

3. 1. 2. Le recours à des concepts opérationnels dans la gestion urbaine et en particulier l'intégration de la sécurité

De façon générale, les objectifs fondateurs de la gestion urbaine trouvent leurs transcriptions dans des concepts et outils plus opérationnels.

L'action sur la ville est médiatisée dans les documents de référence ou les documents de communication à différents niveaux de globalité et surtout d'opérationnalité, des objectifs de base jusqu'à leurs transcriptions opérationnelles.

Repérer les relations entre les objectifs généraux et les objectifs opérationnels permet de comprendre comment les objectifs sont déclinés et mis en œuvre.

Ainsi, dans le programme communautaire et le schéma directeur :

- le développement économique est lié au développement par l'international,
- le développement durable passe par la mise en cause de la place de la voiture et la limitation de l'étalement urbain,
- la mise en cause de la place de la voiture passe par le développement de l'intermodalité et le partage de la voirie.

Cette analyse permet également de comprendre comment parfois peuvent naître des conflits entre objectifs opérationnels. Ainsi à Lille, l'une des transcriptions opérationnelles de l'objectif d'accessibilité est le développement du réseau autoroutier, ce qui va à l'encontre de l'objectif de lutte contre les nuisances engendrées par les transports routiers qui est une des transcriptions de l'objectif de gestion économe des ressources et du territoire.

¹⁷² Institution of Highways and Transportation, *Guidelines for Urban Safety Management*, 1992
GLOUCESTER CITY COUNCIL, GLOUCESTERSHIRE COUNTY COUNCIL « *Gloucester Safer City Project – A mid-term report* », 1999.

De la même manière, la sécurité n'est pas un objectif directement applicable à un niveau global mais nécessite de passer par des principes, des concepts qui la rendent opérationnelle.

La sécurité à un niveau global et opérationnel ne peut se décliner qu'au travers de principes, de techniques spécifiques qu'il est alors nécessaire de discuter. Par exemple, aujourd'hui, ces concepts ne tournent plus autour de la ségrégation des modes comme jadis, mais plus volontiers autour de la mixité urbaine. Un examen approfondi des termes liés à la sécurité serait à entreprendre pour les recenser, les analyser et évaluer leurs effets, en particulier en s'intéressant très finement aux discussions techniques ainsi qu'en examinant des projets eux-mêmes. Le travail entrepris sur Lille permet de repérer et discuter des liens entre la sécurité et d'autres concepts aujourd'hui utilisés.

3. 1. 3. Les concepts techniques de la sécurité

Vitesse et sécurité

La réduction de la vitesse est la mesure de sécurité la moins discutée.

La première notion utilisée est la réduction de la vitesse. A l'évidence la littérature propre à la sécurité routière a produit de très nombreux résultats montrant l'efficacité de cette mesure en des lieux définis. C'est donc un moyen revendiqué largement – et à juste titre – par les défenseurs de la sécurité routière. De plus la vitesse est modulable car quantifiée permettant des déclinaisons finement adaptables aux différentes configurations urbaines. A ce titre elles permettent un traitement fin des caractéristiques urbaines et en particulier des transitions.

Ségrégation et intégration

Deux notions contraires, la ségrégation et l'intégration, président à la conception des aménagements

La culture de l'aménagement se décline en tension entre deux notions extrêmes, l'une la ségrégation dont l'avantage certain est l'élimination de fait des conflits, l'autre est l'intégration des modes et des usages rendue possible par la réduction des vitesses et l'ajustement de la conception des aménagements urbains aux attentes des usagers, au travers en particulier du concept de lisibilité de la route. Le choix entre les différents points de vue n'est pas affaire dogmatique, mais dépend du contexte urbain (densité urbaine, densité perçue, activités, niveau de trafic...).

La ségrégation des modes s'applique dans de nombreux lieux urbains (autoroute, rue piétonne), la signalisation tricolore crée une ségrégation dans le temps. Les utilisateurs de deux roues revendiquent des espaces séparés. Toutefois la notion de ségrégation est peu portée en tant que telle aujourd'hui par les acteurs de l'aménagement (on n'en parle pas), elle est plus naturellement intégrée dans les normes de conception des voies dédiées à un mode particulier.

De nombreux travaux de recherche ont permis d'évaluer l'efficacité de ces concepts. La ségrégation a été souvent évaluée avec la hiérarchisation. Il semble que cette mesure ne puisse être efficace que si la séparation est totale. C'est ainsi que certaines conceptions de réseaux cyclables peuvent comporter des risques réels. L'intégration a

fait l'objet de travaux plus récents portant sur les approches de type « traffic calming » en Europe et sur l'opération « Ville plus sûre, quartiers sans accidents » en France¹⁷³.

La hiérarchisation des réseaux

La hiérarchisation des réseaux est généralement considérée comme un facteur de cohérence donc de sécurité

L'organisation du réseau est considérée comme une mesure de sécurité, c'est le cas en particulier de la hiérarchisation des voies. Elle introduit une forme de cohérence dans l'organisation du territoire qui peut être favorable à la sécurité. La littérature a montré des liens entre ces deux notions lors de deux périodes de recherche. La première correspond à l'analyse de la sécurité de nouveaux développements urbains et a fait l'objet d'un rapport OCDE¹⁷⁴ qui montrait les bons niveaux de sécurité atteints en Grande-Bretagne et en Allemagne par de nouvelles conceptions urbaines, incluant des réseaux hiérarchisés comparativement à des formes urbaines anciennes.

Plus récemment des expériences ont eu lieu sur l'application du principe d'intégration des usages dans des quartiers existants et qui impliquait une réorganisation hiérarchisée des réseaux. Le TRL a ainsi produit des travaux montrant une réduction des accidents dans certains quartiers résidentiels¹⁷⁵.

Le principe en tant que tel est donc généralement admis comme conduisant à un meilleur niveau de sécurité même s'il est difficile de l'évaluer de manière isolée et indépendamment d'autres paramètres.

Le boulevard urbain

Le boulevard urbain est un principe d'aménagement permettant de lier qualité urbaine, apaisement de la vitesse et niveau élevé de trafic

Le concept de boulevard urbain tend aujourd'hui à se développer en France. Il fut emprunté au savoir-faire international en matière de conception urbaine¹⁷⁶. Il permet des traitements - souvent de grande qualité urbaine - des grandes infrastructures non isolées de leur environnement. L'emprise du boulevard urbain, souvent large, permet de composer un profil en travers offrant une part importante aux piétons. Son traitement (végétal, mobilier, éclairage...) s'attache à créer une ambiance de qualité. Des contre-allées peuvent accueillir la circulation de desserte. Afin de favoriser la vie locale et d'assurer la sécurité des piétons, les carrefours sont à niveau et leur interdistance ne devrait pas excéder 200 à 300m. Pour préserver le caractère urbain les intersections sont aménagées plutôt en carrefours à feux ou en giratoire de taille modérée. Cette conception repose aussi sur le concept de lisibilité de la route tendant à rendre

¹⁷³ CETUR, (1990), Actes du colloque "Vivre et circuler en ville", Paris.

Accident Analysis and Prevention, (1992), Speed management through engineering. Vol 24 N°1 pp 1-105.

¹⁷⁴ OCDE (1979) Sécurité routière dans les zones résidentielles. Paris

¹⁷⁵ LYNAM D.A. (1990) Urban safety management in UK. Actes du colloque "Vivre et circuler en ville", Paris. pp46-52.

MACKIE A.M., WARD H., WALKER R.T. (1990) Urban safety project 3. Overall evaluation of area wide schemes. Department of transport, TRRL Report RR263, TRL Crowthorne

¹⁷⁶ GAMBARD J.M., APARICIO A; LUNDEBREKKE E., (1995), Conception et architecture des voies urbaines. Rapport AIPCR C10. 21p.

prévisible les activités urbaines susceptibles d'interférer avec le déplacement dans la ville.

Ce type de traitement permet la mixité des usages et des fonctions et à ce titre, complète les principes liés au « traffic calming » dans les voies à niveau de trafic élevé. Le boulevard urbain s'applique alors aux grandes avenues, boulevards, tandis que le principe des zones 30 semble réservé aux voies moins circulées. Il n'existe pas à proprement parler d'évaluation des boulevards urbains du point de vue de la sécurité.

Le partage de la voirie

Le partage de la voirie est aujourd'hui une notion privilégiée en France pour la sécurité, l'intermodalité et le développement de l'éco-mobilité

L'idée du partage de la voirie laissant à chaque mode un espace à disposition est également développée en France. Cette répartition de l'espace est parfois critiquée car niant la globalité du traitement urbain. Cependant elle est une manière d'affirmer la prise en compte de tous les moyens de déplacements (TC, voiture, bicyclette, marche à pied). C'est surtout le déplacement cycliste qui est aujourd'hui promu fortement du fait de la nature et de l'importance de la demande sociale. Cette création de réseau a pour vocation d'inciter à un transfert modal vers les modes doux. Cependant la littérature ne tranche pas de façon claire sur l'efficacité des pistes et des bandes cyclables en ville, du fait du report des accidents, là où s'arrête l'aménagement, c'est à dire en carrefour.

De façon plus large, la question de l'intermodalité est importante dans le développement urbain futur. Parler de complémentarité d'usage des modes peut inciter à une gestion plus cohérente des infrastructures et des réseaux. Au-delà de ce point de vue, il est difficile d'évaluer l'impact d'un tel principe sur la sécurité, avec d'un côté un accroissement de l'hétérogénéité des usages et de l'autre, une réduction espérée de la circulation automobile.

Diminution de la place de l'automobile

La place de l'automobile dans la ville est une question implicitement présente dans les débats.

Réduire l'usage de l'automobile n'est pas un objectif exprimé de façon explicite par les acteurs locaux qui préfèrent insister sur l'amélioration de la qualité urbaine, la préservation des centres villes, la préservation de l'environnement. La réduction de la circulation automobile est alors plutôt exprimée en terme de lutte contre les nuisances dues à la circulation automobile en ville qui est un objectif auquel adhèrent plus facilement les usagers. Elle est surtout ciblée sur les centres villes, ainsi que dans les quartiers denses.

Les méthodes étant surtout l'augmentation des contraintes au déplacement et les réductions d'emprise, le résultat est alors une limitation de fait des vitesses dans ces zones, donc une action favorable à la sécurité.

Une action dans ce sens peut avoir pour effet de transférer des déplacements vers d'autres modes et peut-être de limiter globalement la demande en déplacement. De façon très globale, la réduction d'un mode de déplacement (l'automobile) limite

l'exposition au risque de ce mode. Il n'est pas sûr que les autres modes de déplacement (marche, bicyclette) soient plus sûrs.

Qualité urbaine

La qualité urbaine est une dimension incontournable de l'aménagement.

La qualité des espaces publics est une revendication forte en France.

A priori, cette qualité est peu dépendante des questions de sécurité. L'amélioration de la sécurité passe par des principes qui peuvent être appliqués au travers d'aménagements non nécessairement coûteux. Cependant la revendication sociale de qualité oblige à penser la conception comme devant intégrer les différents objectifs, même si la démarche est initiée par la sécurité routière.

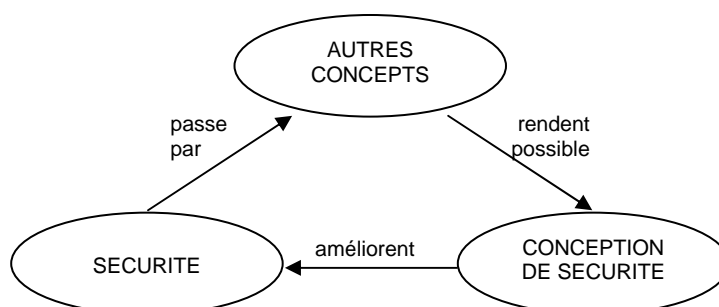
Dans l'expérience de Gloucester, on retrouve cette même préoccupation quand partant de la sécurité, les équipes intervenantes, prennent conscience de l'importance de l'esthétique des aménagements. L'argument avancé est celui de l'acceptabilité des traitements pour éviter des oppositions aux projets futurs¹⁷⁷.

3. 1. 4. Mise en œuvre dans les projets

C'est dans la planification et la conception des projets qu'apparaît la médiatisation de la sécurité par certains principes techniques.

Dans le discours technique et dans les approches mises en œuvre, l'idée de sécurité est ainsi médiatisée par d'autres concepts, certains directement liés à cet objectif et d'autres peut-être plus lointains, plus globalement liés au concept général de « durabilité ». Ainsi c'est par l'intermédiaire de ces autres notions plus directement opérationnelles qu'un projet de sécurité sera effectivement construit.

Ce recours nécessaire à d'autres notions pour intégrer la sécurité demanderait donc un réel effort d'évaluation, de façon à améliorer les connaissances en la matière, peut-être plus sur les principes de conception globaux que sur l'efficacité de tel ou tel aménagement. DUMAS contribue à l'évidence à un tel objectif.



¹⁷⁷ GLOUCESTER CITY COUNCIL, GLOUCESTERSHIRE COUNTY COUNCIL " Gloucester Safer City Project – A mid-term report ", 1999

3. 1. 5. La recherche de la sécurité passe par la recherche de la cohérence dans les espaces urbains

Le passage par des concepts plus globaux pour introduire la sécurité dans les projets trouve ses raisons dans l'hypothèse sur laquelle repose la culture sécurité : améliorer la cohérence entre les déplacements et l'environnement urbain améliore la sécurité.

L'analyse des accidents en milieu urbain conduit à deux constatations :

- que les types d'accidents et les modes impliqués diffèrent selon les caractéristiques de l'environnement urbain,
- que très souvent, dans l'accident urbain, un manque de cohérence entre le traitement des flux d'une part et des activités environnantes d'autre part peut être mis en cause. Ainsi peut-on souvent parler de vitesse excessive compte tenu de l'environnement urbain.

Ainsi des incohérences du système urbain et notamment des incohérences entre l'urbanisation et les déplacements sont mises en cause par l'analyse des accidents.

La recherche de cohérence entre les déplacements et l'environnement urbain fonde, d'une façon très implicite, les concepts et les principes utilisés en sécurité routière pour l'amélioration des infrastructures.

Ce fut le cas du principe de ségrégation, un des premiers principes en sécurité routière, souvent limité aujourd'hui à la périphérie des villes, qui consiste à créer pour chaque mode de déplacement un environnement spécifique et réservé donc cohérent. C'est toujours par la recherche de cohérence que se sont développés les principes qui visent, au nom de la qualité urbaine, l'intégration de la voirie dans l'environnement urbain tels que : la gestion de la vitesse, les principes de lisibilité, la hiérarchisation des réseaux, la modération de la circulation, le partage de la voirie, l'intégration des différents modes (p.e. zone 30...)

Cette hypothèse globale sur le lien entre la cohérence des systèmes urbains – en particulier entre l'urbanisation et les déplacements – et la prévention de l'insécurité, justifie l'équation implicitement faite entre la sécurité et la cohérence de l'action sur la ville.

3.2. Un manque de cohérence de l'action sur la ville entrave l'intégration de la sécurité

L'absence de cohérence est un risque encouru par les systèmes urbains du fait de leur complexité. L'exemple Lillois – et en particulier les stratégies mises en œuvre pour y remédier – montre que de façon générale, un manque de cohérence se constate dans la gestion urbaine.

3. 2. 1. Actions sectorielles et manque de cohérence

La gestion urbaine, et en particulier la lutte contre les dysfonctionnements, tend à encourager les actions sectorielles éclatées en procédures et projets, alors que l'action sur la ville se doit de préserver/ construire la cohérence de la ville.

Si la recherche de cohérence nécessite une approche constructiviste permettant de générer une vision globale de la ville, il n'en reste pas moins vrai que de l'action sur la ville repose sur des compétences et des projets limités dans l'espace d'une part et sur des compétences, objectifs, démarches, savoir-faire sectoriels d'autre part.

L'analyse de certaines approches sectorielles montre des incohérences. Des difficultés apparaissent quand il s'agit de mettre en rapport objectifs, modèles urbains, échelles d'analyse et d'action, cultures techniques... ainsi, certains acteurs semblent ignorer l'impact de leurs actions sur la sécurité.

Chaque action sectorielle privilégie sa propre échelle (temporalités, espaces, compétences, financements...), ce qui peut poser des problèmes de compatibilité. Enfin, les démarches des projets qui souvent vont insister sur la lutte contre certains dysfonctionnements, peuvent porter en elles des conflits de cohérence liés aux métiers mobilisés, aux objectifs, valeurs et qualités privilégiés, aux institutions impliquées, à la représentation de la demande sociale...

Le travail réalisé sur l'agglomération lilloise montre que certaines actions sectorielles s'articulent mal avec l'objectif de sécurité. Ainsi le développement urbain, est de la compétence d'un service de la C.U.D.L. mais qui est peu relié au service « Etude, Qualité et Sécurité de Déplacement ». Cette question – du lien entre l'urbanisme et la sécurité - sur laquelle il faudra revenir, est mal traitée dans beaucoup de pays.

Les objectifs de l'action publique sont multiples. Leurs énoncés partiels peuvent conduire à oublier la cohérence d'ensemble.

Ainsi à Lille divers objectifs stratégiques sont assignés au développement territorial de la région lilloise :

- Développement par l'international,
- Reconversion économique,
- Rééquilibrage économique et social,
- Accessibilité,
- Qualité Urbaine,
- Gestion économique des ressources des territoires,
- Sécurité des biens et des personnes.

Si certains objectifs peuvent être complémentaires ou constituer des moyens pour en atteindre d'autres, parfois, des contradictions peuvent émerger entre eux lors de la mise en œuvre. Ainsi des conflits d'intérêts émergent entre les transcriptions opérationnelles des objectifs suivants :

- entre le développement de nouvelles zones logistiques périphériques et le contrôle de la péri urbanisation,
- entre le développement du réseau autoroutier et routier, et le développement des modes alternatifs à la voiture,
- entre le développement routier et la lutte contre les nuisances engendrées par les transports routiers.

Les procédures de planification et d'action sont souvent limitées.

Le mode de planification de l'action par de multiples procédures et différents documents (PDU, DVA, SD), qu'impulsent les Directions Ministérielles, chacune dans

son domaine de compétence, porte en soi des potentialités d'incohérence : différence de services maître d'œuvre, de procédures, d'échelles, de métiers impliqués...

Des difficultés peuvent apparaître également dans la mise en œuvre des procédures qui souvent ne s'appliquent pas à des échelles spatiales et temporelles identiques. Ceci peut expliquer que le lien entre le développement urbain et la sécurité est généralement oublié.

3. 2. 2. Système d'acteurs, compétences et manque de cohérence

La répartition des compétences territoriales entre niveaux institutionnels multiples porte le risque de manque de cohérence des traitements.

L'action sur la ville est articulée entre plusieurs niveaux de compétence : l'Etat, la région, le département, la communauté urbaine, la commune. Pourtant, même si la répartition des maîtrises d'ouvrage est définie, la pratique montre des recouvrements de maîtrise technique par exemple sur la conception des espaces publics entre les communes et la C.U.D.L.. De façon plus générale vont apparaître des recouvrements de compétence entre services (tels la C.U.D.L., l'agence d'urbanisme ou des Sociétés d'Economie Mixte) sur certains sujets comme la conception des grands espaces publics métropolitains. La répartition des compétences porte aussi sur les secteurs et objectifs d'action, la sécurité routière en étant un bon exemple.

Si les compétences territoriales sont éclatées entre l'Etat, le département et la commune, les financements et les maîtrises d'ouvrage impliquent, en plus, la région, la communauté urbaine. Les projets importants vont faire appel à des cofinancements. Comme les collectivités locales ont une relative liberté pour construire leur budget, certains financements d'Etat peuvent être incitatifs, pour favoriser l'intégration d'un objectif précis.

3. 2. 3. Territoires et manque de cohérence

Les territoires urbains sont fragmentés, la mise en œuvre des politiques urbaines est déclinée selon la spécificité des espaces cibles.

L'histoire ayant légué des espaces contrastés, il n'existe pas d'uniformité urbaine à laquelle pourrait correspondre une stratégie unique, mais au contraire des lieux ayant leur génie propre. Le développement dynamique de Lille n'a rien à voir avec l'urbanisation de Roubaix et Tourcoing, plus directement touchées par les crises industrielles et en relatif déclin démographique. Villeneuve d'Ascq est un cas particulier de ville nouvelle qui s'est réellement développée à partir des années 1960. Cette diversité spatiale n'est évidemment pas une spécificité lilloise. Les formes urbaines dans toute agglomération se différencient selon la période de construction, selon les activités, selon la densité, selon la centralité... Les modes d'actions sont donc spécifiques et souvent les objectifs sont propres à certains territoires.

Les politiques urbaines sont adaptées à des territoires fragmentés ; il doit en être de même des actions de sécurité.

Si les politiques de développement et d'aménagement urbain sont déclinées selon les territoires, il en sera de mêmes des modes d'action en faveur de la sécurité. Ceci

implique que l'organisation des réseaux, les aménagements, les niveaux de vitesse doivent être planifiés différemment selon les lieux.

Un tel point de vue est susceptible d'induire des difficultés d'application. C'est peut-être pour cela que des modèles simples sont généralement privilégiés, pensant probablement qu'ils sont plus aisément porteurs de cohérence de l'ensemble de l'action sur la ville. Cependant dans la pratique, l'action doit reconnaître les différences territoriales, qui impliquent des adaptations aux contextes locaux, des objectifs particuliers, des progressivités de traitement d'un type de tissu à un autre. Il ne s'agit pas d'une vision éclatée mais au contraire d'inclure le plus en amont possible la spécificité des actions et la progressivité des transitions, surtout quand il s'agit de déplacements et donc de sécurité.

La question de la cohérence (de façon globale) est alors à juste titre soulevée – sans solution évidente – à la fois dans la loi et dans la pratique des acteurs locaux. Elle constitue aujourd'hui le leitmotiv de la gestion urbaine.

3. 2. 4. Les processus de projet générateurs d'incohérence

Les dimensions des projets conditionnent les compétences concernées, ainsi un grand projet urbain n'implique pas les mêmes acteurs que la réfection d'une voirie locale. De même les valeurs supposées être portées par les acteurs ne sont pas les mêmes : ainsi les élus considèrent que les techniciens de la C.U.D.L. ont une approche technique et se désintéressent de la qualité urbaine. Les financements peuvent ainsi avoir des sources différentes : il ne faut pas confondre les investissements et les crédits d'entretiens, alors que les deux sont utiles à la sécurité. La cellule sécurité doit pouvoir tenir compte de cette complexité inhérente à la décision d'aménagement.

La démarche de projets dans les exemples étudiés sur Lille (rue Gambetta) montre par ailleurs la complexité des prises de décision.

Les processus de projet se composent d'une suite d'étapes correspondant à la prise en charge successive du projet par différents acteurs. Ce découpage est à rapprocher du découpage des compétences et de la complexité du contexte institutionnel.

3.3. La recherche de cohérence

La particularité de notre démarche au sein du projet DUMAS a été de nous être intéressés à une situation non exceptionnelle de gestion de la ville et d'avoir observé la part prise par la sécurité dans la conception et l'exploitation des infrastructures. Des observations réalisées, il est possible de tirer quelques conclusions allant dans le sens d'une meilleure prise en compte de la prévention des accidents.

3. 3. 1. La nécessité d'un référentiel

Tout ce qui vient d'être exposé sur l'objectif de cohérence milite en faveur de la construction d'un référentiel commun aux acteurs de l'aménagement. Un tel référentiel ne doit évidemment être ni trop formel, ni figé, mais au contraire sa construction doit être une étape permettant la mise en cohérence des valeurs, des objectifs, des principes

d'aménagement. La cartographie est alors plus un support à la discussion ou à la négociation qu'un document réellement contractuel.

De tels modèles de gestion urbaine sont en train d'être conçus dans les pratiques locales, obligeant à recourir à des processus formels, incluant des études, des concertations, des prises de décision. Cela nécessite des procédures – éventuellement contraignantes – susceptibles d'assurer le bon fonctionnement de tels processus. C'est ainsi que les associations sont aujourd'hui impliquées à certaines étapes des projets. De même, l'intervention de la cellule Qualité et Sécurité est prévue dans le processus de conception et de réception des projets. De façon plus large, la procédure de PDU telle qu'elle a été décrite à Lille permet cette concertation sur les objectifs du développement futur de l'agglomération lilloise. A ce titre, l'analyse cartographique, pouvant aider à la représentation de ce développement, participe à un modèle de gestion urbaine.

La construction par la concertation

Face aux incohérences entre objectifs et à la complexité des prises de décision une dynamique des procédures et de projets, est élaborée pour permettre des constructions cohérentes. La participation de tous à la décision est nécessaire pour permettre l'intégration des différents objectifs dans une vision de la ville plus "harmonieuse". Cette dynamique implique des rapports d'influence, dans lesquels chacun joue un rôle. C'est vrai à la fois pour les métiers différents, mais aussi pour les représentants de la demande sociale qui ont des intérêts divergents. Celui qui veut contribuer à améliorer la sécurité apporte des propositions techniques (son expertise), le poids de cette valeur fondamentale (la demande sociale) et ses stratégies d'influence (son poids politique). Ainsi face au risque d'éclatement, la loi répond par la mise en cohérence technique, par les implications multiples dans les prises de décision et par les procédures de validation en particulier par l'implication de public.

Aujourd'hui l'accent est mis sur la construction d'une représentation consensuelle du développement urbain, intégrant la complexité des objectifs qu'il semble nécessaire d'atteindre quand il est question de la ville de demain et des défis liés au développement de la société européenne, en particulier ceux qui concernent la mobilité. Une telle représentation doit nécessairement se construire sur des points de vue techniques mais de plus en plus – et ceci du fait de la complexité de l'action urbaine – par la prise en compte de l'opinion du plus grand nombre, nécessitant la mise en place de procédures de concertation efficaces. Cette tendance montre une volonté très nette d'intégrer à la décision toutes les sensibilités, tous les métiers, d'élargir le débat public pour que soient discutés les objectifs politiques de la planification en question. L'exemple de Gloucester montre l'importance accordée à un modèle de gestion et en particulier à l'intégration de représentants d'habitants de la ville avec un objectif de sécurité.

Le débat doit de placer à un niveau conceptuel et porter sur le mode de développement de la ville souhaité. Il doit conduire à la production d'une image, d'un référentiel urbain, partagé par de nombreux acteurs de l'aménagement. Un tel mode de construction s'appuyant sur de nombreux points de vue devrait pouvoir assurer un développement cohérent.

Place de l'automobile dans la ville

Beaucoup de questions aujourd'hui soulevées portent sur la place de l'automobile dans la ville. Pourtant, cette question n'est à l'évidence pas encore clairement discutée. Si l'encombrement des centres villes conduit à la conclusion que le développement de la circulation automobile doit être réduit, relayé en cela par des préoccupations d'éco-mobilité et par les demandes des usagers de bicyclette, il n'en reste pas moins vrai que beaucoup d'habitants réclament une facilité d'utilisation de l'automobile. Ainsi les commerçants sont vigilants à l'accessibilité des commerces par tous les modes. Dans l'aménagement de l'Avenue Gambetta, l'espace roulant est effectivement réduit par l'élargissement des trottoirs, mais en parallèle des parkings ont été construits.

Cette question de la place de l'automobile est difficilement posée au niveau local, les politiques préférant des objectifs plus positifs en faveur des deux roues ou de la qualité urbaine. Mais la situation est peut-être amenée à évoluer aujourd'hui. Ainsi dans la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (LAURE), la réduction de l'usage de l'automobile avait été posée comme une des orientations des plans de déplacements urbains.

Une vision trop binaire de la ville

Les arguments avancés montrent souvent un déficit de réflexion sur la ville auquel se réfèrent ces débats. Souvent ils ne portent que sur une partie de l'espace urbain et non sur sa totalité. Les discours globaux sur la ville sont très spécifiques à deux types d'espaces. Certains se rapportent à la ville centre avec ses quartiers historiques à protéger, ses activités festives attirant de nombreux visiteurs, ses espaces dans lesquels les piétons peuvent flâner ou faire leurs achats. Là, l'automobile commence à être ressentie comme très intrusive. Les centralités secondaires revendiquent pour les mêmes raisons des protections contre l'intrusion de l'automobile. Les espaces de circulation sont de plus en plus souvent transformés en boulevards urbains intégrant la qualité urbaine. Des exemples de ce type de démarche peuvent être vus dans la requalification de l'ancien périphérique lillois ou dans les projets de retraitement des boulevards Lille – Roubaix – Tourcoing.

D'autres représentations de la ville portent sur le périurbain et son développement économique, la nécessité de concevoir des réseaux de déplacements de plus en plus performants. Les autoroutes et voies rapides de plus en plus saturées, vont devoir augmenter leurs capacités pour absorber l'accroissement du trafic.

Les visions de la ville font trop référence à un type particulier de tissu dans les arguments avancés et ne tiennent pas suffisamment compte de la diversité des situations. S'il doit exister des modèles de développement, ceux ci doivent porter sur tous ces espaces (centre, périurbain, suburbain, rurbain...) qui constituent aujourd'hui des régions urbaines, en privilégiant clairement les objectifs particuliers et en prenant en compte les transitions.

Cette vision binaire de la ville transparaît également dans le traitement des déplacements par l'aménagement pour en améliorer la sécurité. Les concepts techniques auxquels chacun se réfère apparaissent souvent très spécifiques à des formes urbaines

particulières. Cela signifie que dans la pratique deux types de lieux sont pensés en priorité, auxquels correspondent des modes d'actions standardisés.

D'un côté, aux zones de forte densité, généralement plus proches des centres villes, correspondent des idées comme la modération des vitesses et le partage de la voirie. D'un autre côté dans les espaces périurbains où l'objectif annoncé est plus évidemment le développement économique, ce seront des infrastructures dédiées, en particulier au trafic automobile, qui seront privilégiées sur des réseaux ségrégués. Alors la vitesse et l'efficacité sont plus clairement favorisées.

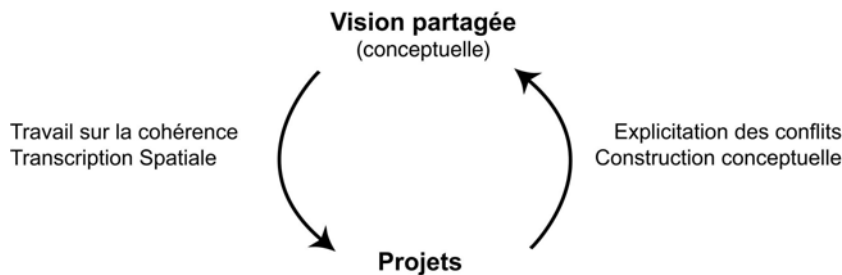
Il faut noter que le concept le plus fédérateur, est celui de partage de la voirie qui autorise l'ensemble des modes sur une infrastructure, comme dans le principe d'intégration, mais qui spécifie les espaces comme dans le principe de ségrégation.

Construction et mise en œuvre d'une vision urbaine

Le travail de construction d'un modèle de la dynamique urbaine permet de proposer un cadre sur lequel reposerait la cohérence des projets. Un tel cadre doit permettre de désamorcer les conflits multiples susceptibles d'émerger.

La nécessité d'une réflexion sur la ville qui serait suffisamment globale et cohérente est inscrite dans les différentes procédures définies par les textes de loi et en particulier dans la recherche de la cohérence. Il ne s'agit évidemment pas d'un cadre rigide, mais d'une référence autour de laquelle peuvent se retrouver les principaux acteurs de la ville, et qui garantit la cohérence des actions mises en œuvre. La mise à plat des difficultés et des contradictions actuellement observables reste le moyen privilégié pour faire émerger une vision partagée, avec différents objectifs dont la réduction des accidents de déplacements.

En France, la démarche PDU permet de transcrire ces objectifs essentiellement politiques et de les décliner en explicitant les lieux de conflits inhérents à la mise en œuvre de plusieurs objectifs sectoriels sur un même espace urbain.



Les projets devraient alors reposer sur ces principes généraux partagés en les retranscrivant dans l'espace. La question de la cohérence est alors normalement soulevée par chaque projet que se soit sur les frontières, les objectifs, le processus de décision, la dynamique... Le travail de conception est alors susceptible de faire évoluer la représentation globale du développement urbain.

3. 3. 2. L'organisation des services

Depuis de nombreuses années, il existait à la C.U.D.L. un service très personnalisé traitant de la sécurité. Ce service a construit ses propres recueils de données, connaissances, méthodes de travail, procédures d'intervention. Il est allé jusqu'à développer ses propres formations internes en sécurité routière à l'usage de son réseau technique. Une telle personnalisation se justifiait par l'époque qui demandait de construire des savoirs tout en les appliquant. C'est ainsi que la C.U.D.L. est reconnue comme une collectivité locale « pionnière » en matière de sécurité routière. Aujourd'hui la situation est sensiblement différente : des savoirs existent et surtout les questions de sécurité sont posées de manière intégrée c'est à dire comme partie d'une stratégie plus globale.

Il est donc aujourd'hui nécessaire de penser les conditions d'une telle intégration.

La C.U.D.L. a mis en place une cellule comme solution au problème posé par l'intégration de la sécurité routière dans une institution locale. Cette cellule est en relation directe avec un élu ayant délégation pour les questions de sécurité routière et qui lui assure ainsi un soutien politique.

Elle est placée au niveau central de l'institution ce qui lui permet d'assurer auprès des subdivisions territoriales plusieurs missions :

- Etudes générales et diagnostics,
- Initiative de projet pour des motifs directement liés à la sécurité routière
- Aide à la conception des projets,
- Etude d'impact sécurité des projets, audits,
- Suivi et évaluation,
- Formation en sécurité des subdivisions,
- Contact éventuel avec la demande sociale (réunions publiques).

Une telle cellule est à l'articulation entre deux approches de la sécurité routière qui dans les faits font appel à des systèmes d'acteurs différents.

1. La prévention fondée sur l'action sur les comportements faisant appel à la communication et à la formation. Les acteurs privilégiés sont certaines associations, les services communication des institutions locales, les forces de l'ordre... Ces démarches s'inscrivent dans la politique de sécurité défendue fortement par le gouvernement, et, dans ce cadre, les services locaux travaillent beaucoup avec les services déconcentrés de l'Etat (préfecture, D.D.E...)
2. La prévention par l'action sur l'espace urbain nécessite d'intégrer les préoccupations sécurité à la fois dans la planification et dans les projets. Les acteurs privilégiés seront alors les différents services s'occupant de la planification (urbanisme, PDU...) et ceux plus opérationnels travaillant sur les projets (subdivisions territoriales dans le cas lillois) ainsi que les associations et les élus qui s'intéressent à l'aménagement dans un sens plus large que la seule sécurité.

Il est possible de s'inspirer des principes mis en œuvre à la C.U.D.L. qui a privilégié une démarche sécurité, comme il existe une démarche qualité. La cellule sécurité devrait avoir un rôle pleinement assumé de pourvoyeur d'analyses techniques, de propositions au cours de la conception des projets, de procédures de contrôle,

d'évaluation des actions, de participation au suivi de la mise en place du PDU puisque des objectifs chiffrés ont été actés par les élus. La sécurité doit être intégrée dans les institutions, dans les projets et dans les métiers. A ce titre elle aurait une dimension plus « industrielle ». La condition d'une telle structuration est :

1. une place particulière dans l'organigramme institutionnel permettant d'accomplir ces fonctions,
2. l'explicitation des procédures (qui peuvent être contraignantes) selon lesquelles une telle cellule doit intervenir,
3. le développement d'un métier reconnu de la sécurité routière.

3. 3. 3. Financements

Une ligne budgétaire dédiée à la sécurité routière a existé à la C.U.D.L. pendant quelques années. Aujourd'hui, les financements sont globalisés. Cet état de fait a deux conséquences contradictoires.

La première est évidemment d'enlever aux techniciens de la sécurité routière un moyen commode pour inciter une action. A ce titre, il y a un regret de la part de ceux qui voudraient aller dans le sens de la prévention des accidents. D'un autre côté, la sécurité est globalisée avec d'autres objectifs dans la gestion urbaine, donc ne nécessite pas de financement spécifique. Ceci sera peut-être un gage d'efficacité, sous la condition que politiquement et techniquement la sécurité soit effectivement une valeur dominante dans la décision.

Cette question ne semble pas complètement tranchée et mériterait des investigations complémentaires.

3. 3. 4. L'évolution des politiques sectorielles

La lutte contre différents dysfonctionnements urbains est planifiée de manière essentiellement sectorielle. Ceci incite beaucoup d'acteurs locaux ou nationaux à pallier au manque de cohérence des approches sectorielles par la mise en place de procédures de planification et de concertation transversales susceptibles de mettre en rapport les projets et les procédures techniques. De nombreux exemples montrent que les initiatives prises par l'état en la matière vont inciter à entreprendre des actions spécifiques qui d'une manière ou d'une autre devront intégrer d'autres objectifs car la réalité urbaine ne peut se contenter d'actions sectorielles.

Ainsi, l'expérience de Gloucester est emblématique d'une action très volontariste en faveur de la sécurité routière. Mais cette action au fur et à mesure de sa mise en œuvre a intégré des préoccupations environnementales, puis des préoccupations de qualité urbaine¹⁷⁸.

En France, la conception des PDU est aujourd'hui un bon exemple de cette volonté. La relance de la politique en faveur des Plans de Déplacements Urbains est réalisée grâce à la LAURE qui a pour objectif l'amélioration de l'environnement. La sécurité n'est réintroduite, que sur l'initiative des villes, dans les étapes de production technique du PDU.

¹⁷⁸ GLOUCESTER CITY COUNCIL, GLOUCESTERSHIRE COUNTY COUNCIL " *Gloucester Safer City Project – A mid-term report* ", 1999

3.3.5. L'intégration dans les plans de déplacements

Nous avons fait l'hypothèse que la recherche de cohérence entre le développement urbain et les déplacements, en particulier dans l'objectif de durabilité énoncé aujourd'hui, correspondait à celle de la sécurité routière. A l'évidence la loi – en France – est très sensible aux procédures mises en œuvre pour améliorer la cohérence d'ensemble de la planification, de la programmation et des projets.

Les plans de déplacements – procédure qui n'est pas spécifique à la France – constituent des opportunités allant dans ce sens. C'est dans ce cadre que peut s'inscrire une action transversale en faveur de la sécurité routière. La question qui émerge alors est celle d'une représentation partagée du devenir des déplacements dans la ville, sous les aspects des valeurs et des objectifs, conceptuels, techniques. Ces modèles de ville peuvent parfois être critiquables, pour les raisons exposées plus haut. La transcription d'un point de vue technique passe généralement par une organisation du réseau viaire sous forme d'une hiérarchie qui représente une stratégie pour l'utilisation des espaces existants ou programmés. Cette représentation spatiale sert de référence à la dynamique des projets.

Les travaux réalisés montrent la difficulté qu'il y a à effectuer une telle intégration dans la programmation urbaine. A ceci plusieurs raisons :

- techniques puisqu'il est difficile de trouver des critères évidents en la matière (l'action de sécurité est médiante),
- institutionnelles puisque les services compétents se trouvent très éloignés dans l'organigramme de la C.U.D.L.,
- de programmation, les échelles de temps étant souvent considérées comme trop éloignées.

Face à ces difficultés, l'expérience montre que les spécialistes sécurité – sensibles à la cohérence à toutes les échelles – peuvent jouer un rôle essentiel dans la construction d'un tel « modèle de ville ».

3.3.6. La nécessité de la concertation

La concertation est de nos jours indispensable dans la gestion urbaine pour de multiples raisons : démocratie, recherche de cohérence, multiplicité des acteurs de la ville moderne. Dans ce jeu d'acteurs, la sécurité devrait pouvoir mobiliser les élus, car elle est un objectif politique, les techniciens car des connaissances existent sur l'impact sécurité des dispositifs et des traitements, les associations, qui devraient être vigilantes à la bonne intégration de la sécurité routière. Des efforts sont à accomplir pour améliorer la technicité et la motivation des acteurs, en particulier en étant convaincu que l'action de sécurité ne se limite pas à agir sur les comportements, mais également que l'aménagement peut avoir un impact en la matière. Le corollaire de cette affirmation est bien que les concepteurs et gestionnaires des réseaux urbains doivent se sentir responsables de la sécurité (cf. « Vision zéro » paragraphe 3.3.8)

La concertation peut être une méthode pour analyser la complexité urbaine grâce à des points de vue contradictoires et un moyen de recherche de cohérence. Dans un tel objectif de mobilisation sociale, la diffusion de l'expérience de Gloucester devrait être très largement réalisée au niveau européen.

Il faut être vigilant

1. que la sécurité ne s'améliore pas par le seul « bon sens » mais nécessite des approches techniques rigoureuses,
2. que la sécurité peut servir d'alibi car son rôle dans la construction des arguments susceptibles de produire des décisions n'est pas négligeable, alors que d'autres objectifs sont en réalité recherchés.

3. 3. 7. Analyse de l'insécurité

La sécurité est depuis longtemps prise en compte par l'analyse des accidents, le traitement de zones d'accumulation, des actions correctrices intégrées dans des projets d'aménagement. L'amélioration de la sécurité passe maintenant par le renforcement des processus d'analyse, de décision et de validation. Les développements techniques contribuent à ceci, comme par exemple le projet CONCERTO, qui en améliorant la technicité pratique permet un positionnement plus clair de la sécurité. L'objectif ici est bien de concevoir les outils pour intégrer la sécurité de façon globale en ville, en particulier des outils informatiques, cartographiques et statistiques qui permettent à la fois des analyses macroscopiques et de visualiser l'insécurité à des échelles très larges. La technicité contribue à améliorer la reconnaissance institutionnelle d'une cellule sécurité.

3. 3. 8. Explicitation de stratégies d'action adaptées

La seule réelle certitude en matière de sécurité routière est l'impact positif de la réduction effective de la vitesse, quelle qu'en soit l'origine.

Ainsi, la Suède envisage une nouvelle stratégie d'action la « Vision zéro », fondée sur une telle certitude. Cette stratégie se fonde sur la volonté que : « A long terme, personne ne sera tué ou blessé gravement sur le réseau routier. Afin d'atteindre cette vision, les concepteurs sont toujours responsables en fin de compte de la conception, de l'exploitation et de l'usage du réseau, et sont ainsi responsables du niveau de sécurité du réseau dans sa globalité ». 30Km/h demeure la vitesse de référence des véhicules au-delà de laquelle le risque qu'un usager vulnérable soit sérieusement blessé dans un accident dépasse 50%... « Sur la base de la stratégie d'action de la vision zéro, les vitesses des véhicules ne devront pas excéder 30Km/h lorsqu'un trafic multimodal est prévu ou projeté. Par conséquent, il ne devrait pas y avoir de vitesses supérieures en dehors des voiries où il n'y a aucune circulation de piéton ni de vélo, ou dans lesquelles les différents types de circulation sont séparés. Les circulations de piétons et de vélos ne peuvent être considérées suffisamment séparées des flux de véhicules que lorsque des passages dénivelés permettent les traversées de chaussée »¹⁷⁹.

En France, le traitement est le plus souvent pensé comme homogène dans sa conception ; un itinéraire urbain aura un profil en long unique, une zone 30 obéira à une conception uniforme. Mais, penser la sécurité par l'intermédiaire de la réduction des vitesses, de la cohérence du traitement et de la lisibilité conduit, à un niveau global, à adapter plus finement les objets routiers à leur contexte d'implantation. On peut parler

¹⁷⁹ Ministry of Transport and Communications (1997) En Route to a Society with Safe Road Traffic. Selected extract from the Memorandum Ds 1997:13. 50p. Suède.

alors de catégorisation ou de stratégie de traitement adaptée aux situations urbaines. Il faut, en particulier, introduire des progressivités dans les traitements car les densités des activités varient dans l'espace et il faut surtout introduire des traitements efficaces des transitions.

3. 3. 9. Contrôle de sécurité des projets

Le service chargé de la sécurité peut apporter des contributions techniques lors de la conception d'un projet. Cela est évidemment le cas quand il s'agit d'analyser la situation « avant », mais également dans le choix des principes de traitement et des aménagements. Une prévision des possibles adaptations (effets pervers) des usagers est indispensable pour prévenir tout nouveau dysfonctionnement. Ces démarches nécessitent une forte intégration entre une cellule sécurité d'une part et les services opérationnels d'autre part.

Une démarche complémentaire consiste à contrôler systématiquement les projets. Les procédures doivent être adaptées selon qu'il s'agira d'un contrôle interne réalisé par la cellule sécurité elle-même ou externe par un bureau d'études spécialisé dans ce type d'intervention. Le contrôle peut également porter sur l'ensemble des voies existantes et ne pas se limiter aux seuls projets neufs. Le dispositif de contrôle sera évidemment conditionné par l'existence d'un contrôle de sécurité des infrastructures ou un audit de sécurité des projets neufs, si celui-ci est voté au parlement, et mis en œuvre par l'Etat et les collectivités locales.

3. 3. 10. Obligation d'évaluation des projets

La sécurité en tant que telle, n'est directement intégrée qu'au niveau correcteur. A d'autres niveaux plus globaux, elle passe par des concepts intermédiaires dont la pertinence serait parfois à discuter. Le manque de résultat de recherche à ces niveaux de l'intervention empêche aujourd'hui d'évaluer l'efficacité de l'action. Les travaux réalisés dans différents pays, en particulier à Gloucester, sont trop peu nombreux.

La politique hollandaise de sécurité qui a annoncé des objectifs chiffrés doit, elle aussi, être évaluée. Il faudrait pouvoir généraliser ces démarches d'évaluation, que ce soit celle de chaque projet conçu localement ce qui permettrait de construire des connaissances plus fiables, mais également celle des plans de déplacements lors de leur mise en place dans la mesure où ils comportent des objectifs de réduction des accidents chiffrés dans le temps.

L'échange d'expérience entre les villes en matière de sécurité routière devrait alors être organisé de façon plus formelle, dans un souci d'améliorer les connaissances sur les pratiques et sur les efficacités des stratégies d'action.

3. 3. 11. Urbanisme et sécurité

Dans la planification des développements urbains, il faut reconnaître une très faible prise en compte des objectifs de sécurité routière¹⁸⁰.

¹⁸⁰ COASSY M.P. (1997) La prise en compte de la sécurité routière dans les plans d'occupation des sols. Document CERTU 47p Lyon.

Dans la C.U.D.L., l'organigramme montre clairement une distance institutionnelle entre les services chargés de ces deux questions.

A ceci, il y a évidemment plusieurs raisons :

- La prévision du niveau de sécurité d'une conception urbaine nouvelle est techniquement très difficile. Il est peu aisé de choisir entre différentes alternatives, du point de vue de la prévention des accidents.
- Les métiers issus de ces domaines d'intervention ne sont pas les mêmes, les urbanistes considèrent souvent que la sécurité n'est pas de leur ressort.
- La prise de conscience politique de l'intérêt de contrôler la sécurité de ce type de projet est aujourd'hui faible.

Dans l'expérience de Gloucester, le développement urbain est considéré comme influençant la sécurité : une meilleure planification aurait permis d'éviter un certain nombre de problèmes actuellement rencontrés. Les critères pour une bonne intégration de la sécurité dans l'urbanisme ne semblent pas cependant clairement définis. Il s'agit d'éviter les « barrières » pour des déplacements à pied ou à bicyclette et de favoriser l'usage des modes alternatifs à la voiture. Il a donc été décidé que les projets de développement urbain seront évalués par les services de la ville et feront l'objet d'un audit de sécurité par un auditeur externe. Mais, de l'avis des experts, c'est plus sur la motivation des personnes travaillant dans le domaine de la sécurité que sur les procédures que cette intégration repose¹⁸¹.

Le constat que l'on peut faire aujourd'hui est donc la nécessité de développer les connaissances sur les liens entre l'urbanisme et la sécurité et que la procédure la plus adaptée semble celle de l'audit externe des projets.

4. Propositions

Le travail réalisé à Lille nous a permis de décrire les nombreuses difficultés auxquelles se heurte l'action en faveur de la sécurité. Sur cette base nous pouvons avancer quelques conclusions sur l'organisation, les acteurs et les techniques.

Tout d'abord, les solutions qui sembleraient pertinentes pour améliorer la prise en compte de la sécurité dans la gestion urbaine diffèrent selon les conditions tant locales que nationales. Des expériences qui ont été traitées dans le projet DUMAS, on peut repérer deux types de configurations.

1 – Le gouvernement national a une politique déterminée en matière de sécurité et mobilise des ressources financières incitatives pour promouvoir cet objectif. L'expérience de Gloucester est représentative de cette démarche et des solutions originales ont été décrites dans le rapport du TRL.

2 – L'objectif de prise en compte de la sécurité est intégré par la collectivité locale. La C.U.D.L. correspond à cette situation. Son analyse nous permet ici de tirer des conclusions qui pourraient être généralisées,

¹⁸¹ GLOUCESTER CITY COUNCIL, GLOUCESTERSHIRE COUNTY COUNCIL “ *Gloucester Safer City Project – A mid-term report* ”, 1999

Il est cependant à noter que l'exemple que nous avons étudié porte sur une grande agglomération, aux moyens humains et financiers importants. Dans le cas d'une ville moyenne ou petite, il faudra s'interroger sur la mobilisation de ressources techniques extérieures aux services eux-mêmes et sur la prise en compte de la sécurité par les bureaux d'études intervenant dans les aménagements des voiries et des espaces publics.

Il est toutefois possible, à partir de l'analyse faite sur Lille, de tirer quelques conclusions sur les moyens et méthodes pour intégrer la sécurité, dans le cas où la collectivité locale – d'une taille importante - se sent responsable et a la volonté de prévenir les accidents par son action sur l'aménagement.

Tout d'abord nous avons admis l'hypothèse générale de lien entre la cohérence de l'action sur la ville et la sécurité. En conséquence la construction par la concertation d'un référentiel urbain susceptible de recueillir l'assentiment de la plupart des acteurs locaux devient une nécessité. La construction d'un tel référentiel renvoie par ailleurs à la complexité des décisions prises en matière d'action sur la ville. La gouvernance urbaine inclut la participation de multiples acteurs représentant des instances, des métiers, des valeurs, des objectifs différents.

En matière d'aménagement et de transport, il faut pouvoir complexifier les modèles très binaires auxquels se réfèrent les discours généraux sur la ville. Des visions de la ville très finement adaptées à la diversité des environnements, conduisent à une action moins stéréotypée et mieux adaptée qui doit permettre une réelle intégration de la sécurité.

L'action est médiatisée par des concepts techniques plus directement opérationnels. La réduction systématique de la vitesse quand les conditions d'évitement des conflits ne sont pas réalisées est le premier d'entre eux. D'autres sont aussi liés à la sécurité, mais nécessitent d'être « revisités », surtout s'ils interviennent à des niveaux très généraux. Un travail d'évaluation et de recherche est nécessaire pour accroître nos connaissances sur leurs effets sur les accidents.

Les connaissances sur les aménagements et sur leur influence sur la sécurité devraient fonder un métier reconnu de spécialiste de sécurité. Un tel métier repose sur de réelles capacités à analyser et intégrer l'enjeu de sécurité dans la gestion de la ville (p.e. dans le développement urbain). Il nécessite aussi des capacités à faire partager cet objectif par la communication, l'animation, la formation...

La conception d'une cellule formée de spécialistes en sécurité semble la solution au problème posé par l'intégration de la sécurité routière dans une institution locale (d'une certaine taille). Elle doit avoir un réel soutien politique. Elle doit être placée au niveau central de l'institution, elle doit avoir un rôle explicité par des procédures claires et acceptées (n'oublions pas que la sécurité crée souvent de nouvelles contraintes), elle doit être composée de professionnels de la sécurité. Ses missions pourraient être :

- Etudes générales (recueil et analyse de données, cartographie...) et diagnostics de sécurité préalables à des projets,
- Initiative de projet pour des motifs directement liés à la sécurité routière,
- Aide à la conception des projets, constitution d'une force de proposition lors de la conception d'un aménagement,

- Etude d'impact sécurité des projets, audits (démarche proche de celle du contrôle qualité),
- Suivi et évaluation systématique de tout projet, permettant ainsi une amélioration des connaissances actuelles,
- Formation en sécurité des subdivisions et des autres services, construction d'une « culture technique commune » des aménageurs,
- Contact éventuel avec la demande sociale (réunions publiques).

Une cellule chargée de la sécurité doit intervenir dans les décisions stratégiques de gestion urbaine, posséder un savoir technique reconnu auquel il est fait recours dans chaque projet d'aménagement, être engagée dans une démarche de contrôle semblable à celle du contrôle qualité, avoir les moyens techniques et financiers de ses ambitions.

Bibliographie

- **Le projet DUMAS**

Transports roads safety group 7.2/15, *DUMAS: technical annex for work on urban safety management*, nov. 1996.

DUMAS, *Deliverable 1.4 - urban safety management in Europe: an overview of current practices in nine countries in the context of the DUMAS Project*, déc. 1997.

DUMAS, *WP 8 - Gestion de la ville et structure urbaine, transports, dysfonctionnements - how to develop urban management and safety ?* INRETS / MA, rapport provisoire, fév. 1998.

DUMAS, *WP 2/3 : Lacks of information and assessment plan*, juin 1998

DUMAS, *Deliverable 10.2 - town studies : criteria and selection*, Juil. 1998

- **La sécurité routière en France**

BLUET J.C., FLEURY D., *Les politiques nationales et locales de sécurité routière en France : conditions et perspectives*, INRETS, s.d.

BRENAC T., *Sécurité des routes et des rues*, SETRA, 1992

CETUR, *Ville plus sûre, quartier sans accidents : savoir-faire et techniques*, 1990

CETUR, *Actes du colloque « Vivre et circuler en ville »*, Paris, 1990.

COASSY M.P., *La prise en compte de la sécurité routière dans les plans d'occupation des sols*. Document CERTU 47p Lyon, 1997

FLEURY D., *Sécurité et urbanisme : la prise en compte de la sécurité routière dans l'aménagement urbain*, Presses de l'ENPC, 1998

FLEURY D., *La sécurité routière dans la gestion urbaine : éléments de réflexions sur les cultures techniques et les politiques locales*, INRETS / DSCR, 1997

GAMBARD J.M., APARICIO A; LUNDEBREKKE E., *Conception et architecture des voies urbaines*. Rapport AIPCR C10. 21p., 1995

MASSIN I., *Pour une sécurité routière plus citoyenne*, Rapport de la déléguée interministérielle à la sécurité routière, Ministère de l'Équipement, juin 1998

MENERAULT Ph., *Contrats de programmes locaux de sécurité routière et systèmes d'actions locaux en milieu urbain*, LATTIS, 1992

PREMARTIN, *Bilan du programme « ville plus sûre, quartier sans accident : savoir-faire pour une modération du trafic et une requalification des espaces de circulation »*, Actes du congrès « vivre et circuler en ville », 29-31 janv. 1990

VAHL H.G., GISKES J., *Urbanisme et trafic : de la guerre à la paix*, CETUR, 1988

YERPEZ J., *Le risque routier dans la ville*, Anthropos, 1998

- **La sécurité routière en Europe**

Accident Analysis and Prevention, *Speed management through engineering*. Vol 24 N°1 pp 1-105, 1992

- OCDE sécurité routière *dans les zones résidentielles*. Paris, 1979
- OCDE, *Gestion intégrée de la sécurité routière en zone urbaine*, 1990
- OCDE, *Stratégies intégrées de sécurité et d'environnement*, 1997
- Institution of Highways and Transportation, *Guidelines for Urban Safety Management*, 1992
- GLOUCESTER CITY COUNCIL, GLOUCESTERSHIRE COUNTY COUNCIL « *Gloucester Safer City Project – A mid-term report* », 1999.
- MACKIE A.M., WARD H., WALKER R.T. *Urban safety project 3. Overall evaluation of area wide schemes*. Department of transport, TRRL Report RR263, TRL Crowthorne, 1990
- Ministry of Transport and Communications. *En Route to a Society with Safe Road Traffic. Selected extract from the Memorandum Ds 1997:13*. 50p. Suède, 1997
- **Gouvernance urbaine, politiques publiques locales en France**
- BRECHON-MOULENES C., *Les organisations intercommunales*, Dalloz, 1988
- GAUDIN J.-P., *Les nouvelles politiques locales*, PUF, 1993
- MABILEAU A., *Le système local en France*, 1991
- **Politiques des transports, plans de déplacements urbains**
- CERTU, *Plan de déplacements urbains : guide*, 1996
- DUPUY G., *Les territoires de l'automobile*, 1995
- WEIL P., *La transition urbaine*, 1999
- **Aménagement urbain et management de projets**
- BARRAND L., *Sécurité, mobilité et débat public. Quelle place pour les acteurs sociaux ? Le cas de la sécurité routière et de l'aménagement urbain*, Thèse de doctorat en Sciences de l'Information et de la Communication, E.N.S. de Fontenay / Saint-Cloud, juillet 1997
- GODIER P., TAPIE G., *L'élaboration du projet architectural et urbain, Vol. 1 : les acteurs*, Plan Construction et architecture, 1996
- GRENIER A., FLEURY D., *Place de la sécurité dans un projet d'aménagement de l'espace public urbain*, INRETS, 1998
- TOUSSAIN (JY), ZIMMERMANN (M.), *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Margada, 1998
- **La métropole lilloise et les politiques locales**
- COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE, *1968-1998 La Métropole rassemblée*, 1998
- BEAUJEU-GARNIER J. (dir.), *La France des villes : Nord et Nord-Est*, La Documentation Française, 1979
- BRUYELLE P., *La communauté urbaine de Lille, métropole du Nord-Pas-de-Calais*, La Documentation Française, 1991
- FRE - Ville, *Nord-Pas-de-Calais : changement régional et dynamique des territoires*, 1996
- SYNDICAT MIXTE POUR LA REVISION ET LE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU SCHEMA DIRECTEUR DE L'ARRONDISSEMENT DE LILLE, *Lille Métropole en 2015 ? Le schéma directeur de développement et d'urbanisme de Lille Métropole*, 1998

AGENCE DE DEVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE LILLE METROPOLE, *Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de l'arrondissement de Lille « 20 ans après » : bilan préparatoire à la révision du schéma directeur de la métropole lilloise*, octobre 1991, 53 p.

AGENCE DE DEVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE LILLE METROPOLE, *Lille après Euralille, la métropole en mutation*, 1998

Annexe : liste des acteurs rencontrés

Ecologie	transport et (Sécurité routière)	Urbanism	Habita	Développemen t
<i>Communauté Urbaine de Lille</i>				
<p>D. Janssens, Vice-Président (voirie, signalisation, sécurité routière et P. Astier, Vice-Président (plan de déplacements urbains)</p> <p>D. Neusy, Directeur de la Ch. Krieger, Finances / Direction</p> <p>Cl. Dhont, Chef de l'unité J. Ramaen, Circulation / M. De Hestru,</p> <p>M. Arnault, Etudes, Qualité et Sécurité des M. Pouchain, EQSD (fichier des accidents) A. Rousseau, EQSD (espaces publics /</p> <p>J. Dejter, Responsable-adjoint de l'unité territoriale de R. Piazza, Responsable de l'unité territoriale de M. Pinte, Responsable signalisation B. Gourlet, Responsable de l'unité territoriale d'Armentières Y. Delepierre, Responsable signalisation</p> <p>J.-L. Langagne, Service aménagement- L. Dehay, Service aménagement-</p> <p>J.-L. Séhier, Mission plan de déplacements J.-P. Denys, Mission Interservices de Responsabilités</p>				
<i>Maire de Wambrechies</i> 11e / 39 vice-president C.U.D.L.				
Ingénieur Expert				
Ingénieur Ingénieur génie civil Ingénieur				
Ingénieur inform. Technicien Urbaniste				
Ingénieur Ingénieur Ingénieur Ingénieur				
Géographe Ingénieur génie civil Ingénieur				
<i>Ville de Lille</i>				
<p>D. Rougerie, Maire-adjoint de la Ville de</p> <p>M. Lhotellier, Resp. Circulation, aménagement de voirie, espaces Van der Goten, Circulation et S. Pragalacis, Aménagement des espaces</p>				
Ingénieur technicien Architecte				
<i>Ville de Roubaix</i>				
<p>Ph. Decottignies, Circulation et M. Jestin, Aménagement des espaces</p>				
Dessinateur Architecte-urbaniste				
<i>Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole</i>				
<p>C. Martos, Directrice d'études Projets S. Dendievel, ville renouvelée / développement</p> <p>P. Mazzolini, ancien directeur (1974-</p>				
Architecte Géographe Ingénieur des Ponts et Chaussées				

Ecologie urbaine	transport and infrastructures	Urbanism	Habitat	Développement économique
<i>Conseil Général du Nord</i>				
	M. Despature, Resp. de l'unité territoriale de Lille Ph. Varin, Service sécurité			Technicien génie civil Géographe
<i>Préfecture du Nord</i>				
	Ph. Ternoy, chef de cabinet «administration»			Diplômé IRA
<i>Direction Départementale de l'Equipement du Nord</i>				
	M. Vromant, M. Lequenne, CDES M. Villette, chef du projet de boulevard périphérique est de Lille			Ingénieur génie civil Technicien Ingénieur Ingénieur
<i>Centre d'études techniques de l'Equipement (CETE)</i>				
	F. Buguel, chef du département M. Truffier, groupe aménagement / sécurité JJ. Laisné, groupe aménagement / sécurité C. Cointrel, groupe aménagement / sécurité			Ingénieur (IDTPE) Ingénieur Technicien Ingénieur
<i>Association Régionale de Sécurité Routière (ARSR)</i>				
	M. Wallyn, President			Directeur-adjoint aux transports CR Nord-Pas de Calais
<i>Milieu associatif</i>				
	Ph. Leys, President de «59, La Rue de l'avenir» J.-P. Werhille, secrétaire de l'association droit aux vélos (ADAV) D. Poliautre, President de l'association «Environnement développement alternatif» (EDA) S. Frère, chargée d'études «Association pour la prévention de la pollution atmosphérique»			Enseignant