

Creating our futures

ECTP-CEU

European Council of Spatial Planners
Conseil européen des urbanistes

EUROPEAN UNION



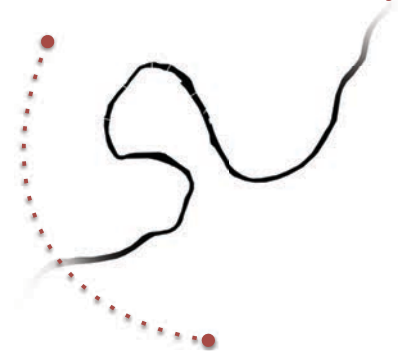
Committee of the Regions

11^{ÈME} GRAND PRIX DE L'URBANISME EUROPÉEN 2015-2016

Note de présentation de 4 pages

UN CONTOURNEMENT « DANS ET POUR » LA VILLE

ELABORATION D'UN PROGRAMME GLOBAL « VOIE & VILLE »
POUR UN PROJET DE MOBILITE ET DE COUTURE URBAINE A BESANÇON



Présenté par

Benoît RAUCH
Dominique DELEAZ
Urbanistes OPQU

Février 2016

« Lors des ateliers conclusifs, votre mission d'accompagnement a fait l'objet de nombreux éloges, révélateurs d'une satisfaction partagée et du sentiment commun d'avoir pu enfin avancer sur ce dossier. En effet, votre double culture (urbaine et routière) a permis de définir un territoire commun à chacune des parties en évitant les positions stériles et les discours trop spécialisés, sources d'incompréhensions mutuelles, tout en faisant entendre à chacun ses intérêts propres. (...) Votre persévérance et votre parfaite maîtrise des éléments du programme ont permis de mettre au point une nouvelle famille de solution décomposant le maillage urbain et routier, dont l'intelligence de la posture, et la qualité du projet en découlant, ont fait l'objet d'expressions de grande satisfaction tant de la part des concepteurs ou gestionnaires routiers, que de la part des exploitants du parc des expositions. »

Pascal MILLARD, directeur de l'urbanisme, des projets et de la planification de la Ville de Besançon
Extrait du certificat de capacité délivré le 7 juillet 2014 par la Ville de Besançon.

A la base de notre travail, nous considérons tout projet comme un acte d'aménagement. Peu importe sa nature (projet de territoire, urbain, d'équipement, d'infrastructure) et son échelle, il constitue, selon nous, un acte de transformation du territoire.

Jusqu'à la fin des années 80, la prise en compte du territoire dans les projets d'aménagement s'est placée sous l'angle de la limitation des impacts négatifs. Les territoires étaient alors considérés par les maîtres d'ouvrage comme de simples réceptacles de projets. Dans les années 90, c'est la notion d'intégration qui émerge. Nous jugeons cette intégration trop « passive » car elle suppose que le territoire est « figé ». L'idée que nous défendons est plutôt celle de la transformation. Elle consiste à penser le projet dans et avec un territoire en évolution et à le faire contribuer activement au devenir de ce territoire. Nous travaillons le projet en le considérant comme un des éléments de la transformation du territoire, comme un acte d'aménagement à part entière.

Le **PROGRAMME** est l'outil qui permet ce travail d'aménagement. De manière générale, il n'est jamais facile pour des acteurs d'échanger sur un projet. Soit parce qu'il n'y a pas encore d'éléments concrets à partager, soit parce que la discussion porte sur des solutions très précises qui ne sont pas facilement reliées aux finalités du projet. Les besoins et les attentes sociales que le projet doit satisfaire ne sont presque jamais formulés. Les solutions s'accumulent ainsi que les contre-projets, chacun avec ses arguments. La recherche d'une solution partagée n'apparaît pas possible. Une telle perspective effraie les maîtres d'ouvrage. Ils redoutent le temps où il s'agira d'exposer leur projet au grand jour. Il existe pourtant un « objet » qui permet de travailler de manière collective et ouverte sur les finalités du projet.

C'est le **PROGRAMME**, dont la définition est une obligation légale en France pour tout maître d'ouvrage public : « Le maître de l'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire... » (Article 2 de la Loi sur la Maîtrise d'Ouvrage Publique du 12 juillet 1985, dite « Loi MOP »). La loi a maintenant 30 ans et, pourtant, les projets qui ont bénéficié d'un programme sont très rares dans le domaine de l'aménagement et plus encore pour les infrastructures. **Ce sont ces PROGRAMMES D'AMÉNAGEMENT que nous avons inventés et mis au centre de notre démarche.** Nous les élaborons dans un processus collaboratif avec les maîtres d'ouvrages, c'est-à-dire avec ceux qui décident et financent les projets.

Au cœur des programmes, nous plaçons la notion de **SERVICES À RENDRE** au territoire. Cette notion est concrète et plus facile à appréhender que les notions de besoins et d'exigences. Elle est aussi plus conforme à l'idée d'un projet conçu comme un acte d'aménagement positif et utile au territoire. La capacité du projet à rendre ces différents services fait qu'il sera plus ou moins attractif et acceptable pour ses bénéficiaires et pour les habitants. Ces services à rendre se traduisent par des objectifs opérationnels explicités dans des fiches et des schémas de fonctionnement et assortis d'indicateurs de satisfaction. Cet ensemble constitue le **PROGRAMME** du projet dans son territoire.

C'est ce que nous avons réalisé en 2013 pour le contournement de Besançon avec un « **PROGRAMME VOIE & VILLE** » qui comporte 38 objectifs opérationnels pour la ville, la voie, le paysage, l'environnement. La Ville de Besançon devait répondre à une demande de l'Etat (maître d'ouvrage des études routières) sur les « contraintes urbaines » à prendre en compte pour le projet de contournement de Besançon par la route nationale (RN) 57 reliant Luxembourg à Lausanne. La Ville a choisi de mettre en œuvre notre proposition consistant à expliciter les services à rendre au territoire par cet aménagement, avec un travail collectif regroupant les élus et techniciens du territoire et de l'Etat local. Cette démarche partenariale a abouti à un pré-programme consensuel décrivant les objectifs à atteindre d'un point de vue routier, urbain, paysager ET environnemental puis, après une phase de vérification finale de chacun des acteurs, à un « programme partagé voie & ville ». Ce programme est structuré en 4 services à rendre au territoire de l'ouest de Besançon :

- un « **SERVICE CIRCULATOIRE** » qui propose des améliorations de la mobilité tous modes du grand ouest bisontin ;
- un « **SERVICE URBAIN** » qui qualifie les nouveaux usages urbains à installer autour de la voie ;
- un « **SERVICE ENVIRONNEMENTAL** » qui fixe des objectifs environnementaux ambitieux ;
- un « **SERVICE PAYSAGER** » qui qualifie le paysage de la ville, de la voie, et leurs relations.

Ces 38 objectifs concrétisent les services que le projet devra rendre au territoire. Ils permettent au projet de dépasser son univers technique initial : une route est davantage que la circulation de véhicules, un parc des expositions davantage que le rassemblement d'exposants et de visiteurs, un quartier davantage que de l'habitat. Le projet acquiert une dimension globale pour devenir un acte d'aménagement du territoire. C'est le cœur de notre démarche.

Un processus de travail collaboratif avec les élus et techniciens des collectivités et de l'Etat.

Un programme est principalement composé d'objectifs. Dans ce domaine, il revient à ceux qui ont le pouvoir de décider et qui financent de les énoncer et de les valider. C'est pourquoi nous nous attachons à faire élaborer le programme par les bonnes personnes, celles qui ont autorité sur le territoire et sur les choix de son aménagement. La séparation des sphères technique et politique est encore très fréquente dans les études d'aménagement. Ce qui se traduit par une succession de comités techniques et de comités de pilotage... qui ne pilotent pas véritablement. Ce type d'organisation est un facteur d'échec car il ne permet pas d'échapper aux décalages souvent constatés entre le travail technique d'un côté et les arbitrages politiques de l'autre.

C'est d'autant plus vrai que les sujets concernent toujours des objets jugés peu compatibles entre eux : route / ville, ville / agriculture, infrastructure / environnement, équipement / paysage... Ce mode de fonctionnement technique / politique est totalement inopérant quand il s'agit de dénouer des situations bloquées ou des divergences de points de vue entre les acteurs. C'est pour cette raison que nous avons proposé de constituer un seul **groupe référent de décideurs et de techniciens** pour travailler ensemble et immédiatement sur le programme, dès le démarrage de la mission. Ce groupe avait une réelle capacité de parole et de proposition pour énoncer des objectifs à atteindre et ainsi construire le programme.

Chaque parole avait le même poids, la même valeur, et c'est la somme des réflexions de chacun et des propositions issues des ateliers collectifs qui a permis de construire le programme. Pour permettre cette égalité de parole et de compréhension, il était primordial que les élus et directeurs référents s'impliquent personnellement dans la construction du programme, sans délégation. Cette implication est passée par leur présence à tous les ateliers autour d'une même table et aussi par leur participation à l'écriture et à la schématisation graphique sur des cartes, sur des photos...

Le processus de fabrication du programme a été actif, efficient et décisionnel. Seule la validation finale du programme a été soumise aux différentes instances décisionnelles et délibératives des collectivités et maîtres d'ouvrage concernés.

EXPRESSION DIRECTE DES MAÎTRES D'OUVRAGE

ATELIER « VILLE RIVERAINE » DU 3 JUIN 2013

« Micropolis a bien vocation à s'ouvrir davantage du côté du tramway. Mais faut-il condamner pour autant son accès depuis Planoise ? Cet accès reste important pour les bus 2 et 22, c'est aussi le lien piéton le plus évident pour les planoisiens. Il faut trouver à concilier son maintien avec la voie de contournement. »

Michel LOYAT, Adjoint au Maire de Besançon, en charge de l'urbanisme, de la prospective et de la stratégie.

« Sur Micropolis, il y a un besoin de fluidification de l'entrée et de la sortie : à certains moments, l'entrée bloque la RN et il faut 40 à 50 minutes pour vider le parking »

Joël PRILLARD, Directeur adjoint DREAL Franche-Comté.

« Il faut fluidifier l'accès au site car il faut remplir les 1200 places à l'intérieur ; c'est encore plus vrai si l'accès direct depuis la RN57 venait à être supprimé. Et il faut garder la spécialisation technique de l'accès nord. »

Didier SIKKINK, Directeur général de la SEM Micropolis.

« Autour du tramway, le parc relais de Micropolis est dédié aux transports publics, pas au stationnement du Parc des expositions ; mais le nouveau parking de 210 places envisagé au pied du Palais des Congrès peut avoir la double fonction. »

Jean-Claude ROY, 2^{ème} vice-président du Grand Besançon en charge des transports, des infrastructures et des déplacements.

« Si on ne joue pas la carte du tram pour faire venir les gens aux grands événements de Micropolis, alors on rate quelque chose ! ce serait un contresens d'augmenter la capacité des parkings. »

Jean-Claude ROY, 2^{ème} vice-président du Grand Besançon en charge des transports, des infrastructures et des déplacements.

« Il y aura toujours ces jours exceptionnels où le stationnement de Micropolis déborde sur le contournement. Est-ce qu'on se débrouille pour que cela n'ait plus lieu ? Est-ce qu'on l'organise quand même ? Si c'est un objectif, il faut le dire maintenant ! »

Joël PRILLARD, Directeur adjoint DREAL Franche-Comté.

Un processus de travail collaboratif prenant la forme d'ateliers de programmation participatifs.

Le processus d'écriture du programme que nous avons conduit reposait sur un lieu et sur des temps organisés de réflexion et de production collective. Il a pris la forme d'**ATELIERS DE PROGRAMMATION**. Les services à rendre ont été travaillés avec le groupe dans quatre ateliers d'une demi-journée. Chaque service à rendre a déterminé l'échelle du territoire étudié. Finalement, toutes les thématiques et toutes les échelles ont été traitées. Nous présentions un à un les éléments de programme pré-identifiés à l'issue de l'analyse ciblée des documents d'orientation du territoire. Ces documents contiennent déjà de nombreuses contraintes, orientations, besoins et objectifs. Puis chaque participant était invité à se prononcer sur son acceptation ou non et à expliciter son point de vue (« oui mais... non parce que... mais ce pourrait être oui à condition que... »), à charge pour nous, animateurs de l'atelier, d'organiser la discussion et d'en tirer en direct les points de convergence ou de divergence. Chaque remarque formulée est écrite et positionnée précisément sur une carte qui sert d'élément de vocabulaire commun. Lors de ces ateliers, certains éléments de programme pré-identifiés ont été reformulés et réécrits. De nouveaux éléments de programme ont émergé. Certains ont été approfondis ou précisés par des analyses complémentaires réalisées par notre équipe... Ainsi, d'atelier en atelier, les éléments de programme se sont écrits, précisés, en se complétant.

Le programme Voie & Ville du contournement de Besançon conduit à l'invention d'une nouvelle solution.

Avant ce programme, deux attitudes s'opposaient sans perspective de rapprochement : d'un côté, une approche routière de la question avec une voie large et des échanges dénivelés, et comme toujours une multitude de variantes techniques ; de l'autre, une approche urbaine avec le maintien de carrefours à niveau et d'usages urbains sur la voie et ses rives. L'approche routière était jugée inadaptée au milieu urbain par les urbanistes et les représentants des collectivités, l'approche urbaine jugée infaisable par les ingénieurs routiers. Ces solutions étaient tellement opposées que les rapprocher ou en faire la synthèse semblait totalement impossible. On retrouve ici la situation malheureusement classique des projets techniques qui rencontrent mal leur territoire. Notre approche par les objectifs du programme a débloqué la situation. Elle a permis d'abandonner pour un temps le travail sur des solutions, travail qui était devenu impossible faute d'explicitation des objectifs à atteindre. Les réflexions collectives sur les 4 services à rendre au territoire par l'aménagement et la formulation de 38 objectifs ont libéré la créativité. Une nouvelle solution a été inventée.

Nous sommes repartis du programme et du constat que le trafic total se répartissait en part égale entre transit et desserte riveraine. A cette partition moitié-moitié du trafic, nous avons proposé une partition moitié-moitié de l'espace avec une voie justement dimensionnée pour traiter efficacement la circulation de transit et de nouvelles rues et boulevards avec trottoirs, pistes cyclables et arrêts de bus pour satisfaire toutes les dessertes riveraines et permettre au Parc des Expositions et aux quartiers riverains de s'inscrire pleinement dans la ville. Cette solution ne s'exprime donc pas par un profil de route mais se traduit plutôt par un maillage complet de voies de différentes caractéristiques où toutes les dimensions de la mobilité sont présentes : piétons, deux roues, bus, tramway, voitures, poids lourds, et même véhicules lents et véhicules de transport exceptionnel.

C'est une solution à la fois routière et urbaine. Car la « mise à distance » des trafics de transit permet de requalifier le cadre de vie des quartiers riverains. L'aménagement des nouvelles rues fait naître de nouvelles façades urbaines et sert le désenclavement des quartiers pour leur redonner une adresse et une accessibilité tous modes. De la même manière, la création d'un nouveau pont urbain sur la rivière Doubs permet de relier les deux rives sans passer par le contournement. Tous les quartiers sont ainsi reliés directement entre eux par des voies urbaines indépendantes et par un maillage piétons/cycles efficace, dense et confortable. Le nouveau maillage urbain permet également d'organiser les accès au parc des expositions aux quatre points cardinaux avec une gestion en temps réel des possibilités de stationnement en fonction de la provenance des visiteurs. Les arrêts de bus et de tramway sont maintenus aux portes des quartiers et sont praticables par les personnes à mobilité réduite. Les accès piétons sont balisés, sécurisés et traités au niveau des rues de façon à faciliter également l'utilisation des transports en commun. Enfin, la réduction d'emprise et l'intégration urbaine des échangeurs permettent de réutiliser tous les anciens délaissés routiers pour accueillir de nouveaux bâtiments, pour redéployer les activités du parc des expositions. De nouveaux espaces de développement apparaissent, mobilisables à plus ou moins long terme pour des bureaux, pour une extension de zone industrielle, pour de nouveaux logements, en accroche avec des transports collectifs améliorés...

Enfin, **cette solution nouvelle est aussi environnementale et paysagère.** Car elle répond au mieux à l'ensemble des 38 objectifs. C'est d'ailleurs comme cela qu'elle a été évaluée et comparée avec les premières solutions. Elle change la perception du paysage et de la ville à plus d'un titre. Elle modifie la perception de l'entrée de ville depuis l'ouest en permettant de pénétrer plus tôt en ville et d'accéder de manière volontaire au parking-relais et au tramway ; les nouvelles voies sont tracées et posées sur le sol en épousant le relief et en reprenant d'anciens tracés de voies et de chemins.

En cela, elles révèlent la géographie du lieu, sa micro-topographie et son histoire, donnant une lecture plus fidèle du territoire ; le nouveau maillage met à distance le contournement et permet ainsi de réinvestir un large espace de verdure entre les voies, au profit du paysage, de la circulation des modes doux et de l'environnement, requalifiant ainsi tous les anciens espaces inutilisés autour de la route nationale... Ce large espace planté assure les fonctionnalités hydrauliques, écologiques et paysagères de la route et des rues en même temps qu'il permet un passage confortable de la nouvelle piste cyclable qui ceinture l'agglomération. Il permet de traiter dans un seul espace généreux tous les objectifs du programme relevant du service environnemental comme la limitation de l'imperméabilisation des sols, la récupération des eaux de pluie à ciel ouvert, la revitalisation de zones humides en pied de collines, la reconstitution d'un corridor écologique nord-sud... Tous les anciens espaces délaissés et inutilisés autour de la route nationale sont réinvestis et requalifiés par la multiplicité et la superposition de nouveaux usages de mobilité, de développement urbain, de fonctionnement écologique et hydraulique, d'agrément paysager... Cet espace planté transforme résolument le caractère et l'usage du contournement, le faisant évoluer vers une voie paysagère, donnant à voir les particularités naturelles de Besançon et renforçant son image identitaire de « ville nature ».

Toutes les dimensions du territoire sont donc traitées et de façon égale. Toutes participent à la transformation d'une partie de l'agglomération de Besançon. Une transformation complète rendue possible grâce aux objectifs liés à l'environnement et au paysage. Le projet n'est plus un projet de route mais un projet global sur la route et la ville. Un projet global sur la ville avec une route et cela grâce au passage par le programme. Le premier en France pour ce type de projet.

La programmation participative est maintenant au cœur de toutes nos interventions, à toutes les échelles, et pour tous les projets.

Nous proposons systématiquement aux maîtres d'ouvrage d'adopter une démarche différente de la séquence habituelle « diagnostic- projet-concertation ». Celle-ci n'est plus adaptée à notre appréhension globale des évolutions du territoire, ni aux nombreux objectifs que les projets doivent aujourd'hui atteindre. Aucun projet technique ne peut désormais s'affranchir d'objectifs environnementaux, paysagers, urbains... Ces aspects ne sont plus des contraintes, évaluées à la fin du processus de conception. Mais des objectifs à travailler explicitement dans le projet. Ainsi, nous réorganisons les étapes de travail autour d'un ensemble « programme-participation-projet ». Nous donnons à chaque élément la même importance et un temps égal. Ce processus orienté sur la co-construction commence au premier jour.

Ce processus orienté sur la co-construction commence au premier jour. Il permet, de manière itérative, d'inventer, de tester et d'évaluer des solutions en rapport avec des objectifs et des finalités à atteindre, claires et partagées (que nous appelons « services à rendre »). Il relie explicitement l'objet d'étude à son territoire et croise toutes les questions d'urbanisme, d'économie, de mobilité, d'environnement, de paysage qui s'y rattachent. Par rapport au schéma d'une démarche courante (voir ci-après), le schéma de notre démarche présente une rotation de 90° du schéma classique avec un travail simultané entre le programme, la participation et le projet et un rééquilibrage de l'importance accordée au programme par rapport au projet.

Nous proposons aux maîtres d'ouvrage de travailler explicitement sur le programme et d'engager la participation dès ce stade. Le programme intègre le diagnostic et permet de l'objectiver plus facilement. Le temps et le coût du diagnostic sont réaffectés à l'élaboration du programme. Les temps de comités techniques et de comités de pilotage sont réinvestis dans les ateliers collectifs réunissant techniciens et élus. Cela nous permet de rester dans une épure financière acceptable pour le maître d'ouvrage.

Nous avons appliqué cette démarche avec succès à des projets techniques et à des exercices de planification intercommunale. Elle est applicable à l'ensemble des processus de transformation d'un territoire. C'est ce qui nous conduit à structurer notre candidature autour de cette approche pour la 11^{ème} édition du Grand Prix de l'Urbanisme Européen.

