

MINISTÈRE DES TRANSPORTS
Mission de la Recherche
A.T.P. Socio-Économie des Transports

INSTITUT D'URBANISME DE GRENOBLE
Université des Sciences Sociales
2, Rue François Raoult
38000 GRENOBLE

RÉGULATION POLITIQUE ET CONTRADICTIONS TERRITORIALES

LES POLITIQUES LOCALES DE TRANSPORT
DES AGGLOMÉRATIONS LILLOISE ET GRENOBLOISE

1972 - 1978

Service d'Analyse Economique
et du Plan

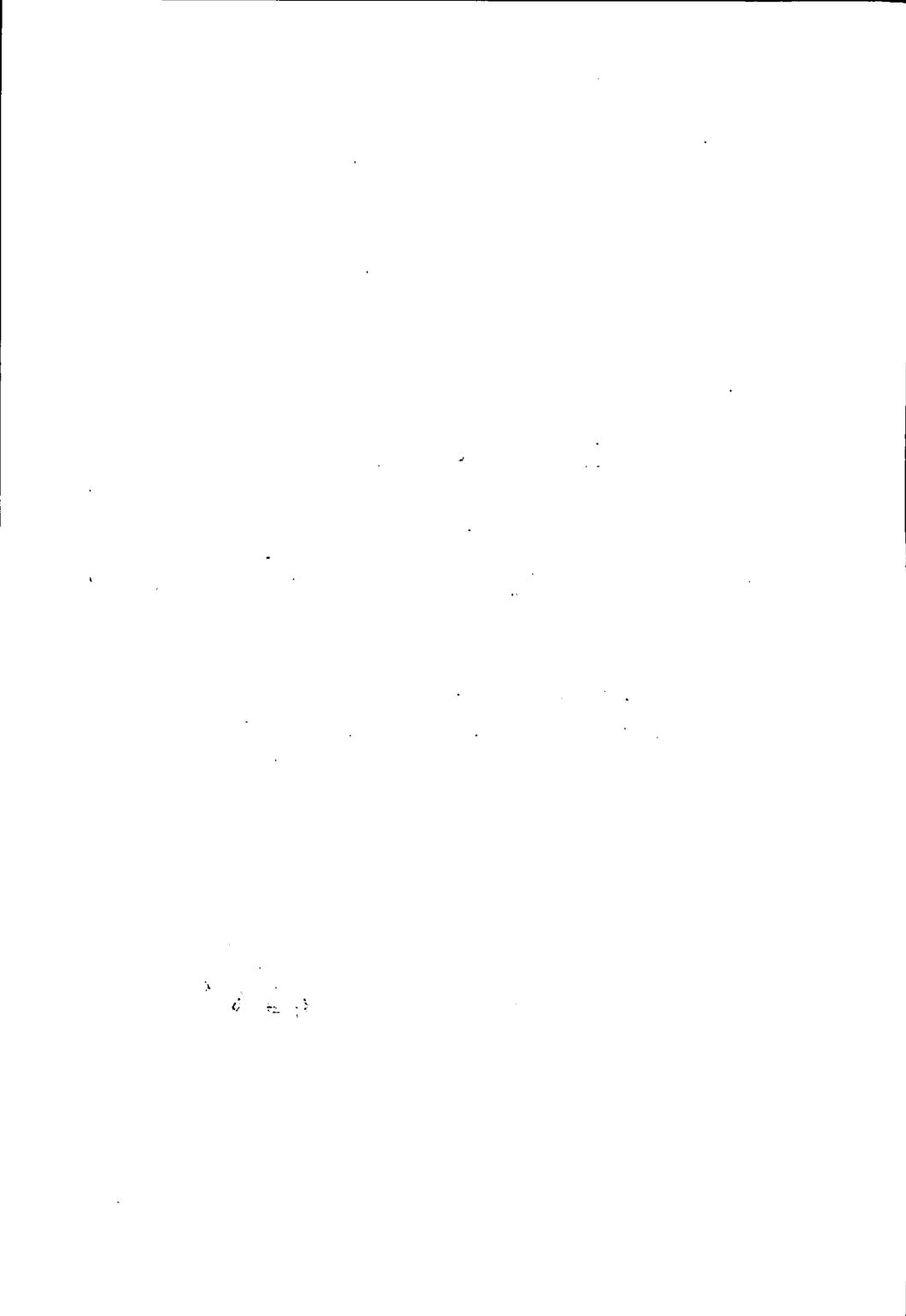
DC051
Réf. n°

CDAT
7510

Octobre 1981

Jean-Claude PRADEILLES
Chargé de recherche C.N.R.S.

en collaboration avec
Jean-Jacques CHAPOUTOT



AVANT-PROPOS

Ce travail a été financé par un contrat de l'Administration (marché n° 77-00-034), dans le cadre de l'A.T.P. Socio-Economie des Transports.

Les auteurs remercient tous ceux qui leur ont apporté leur concours et sans lesquels ce travail n'aurait pu être mené à terme.

Ils remercient particulièrement ceux qui, élus locaux, membres de l'Administration, membres de diverses institutions et organisations locales, ont accepté de les recevoir et de leur consacrer leur temps.

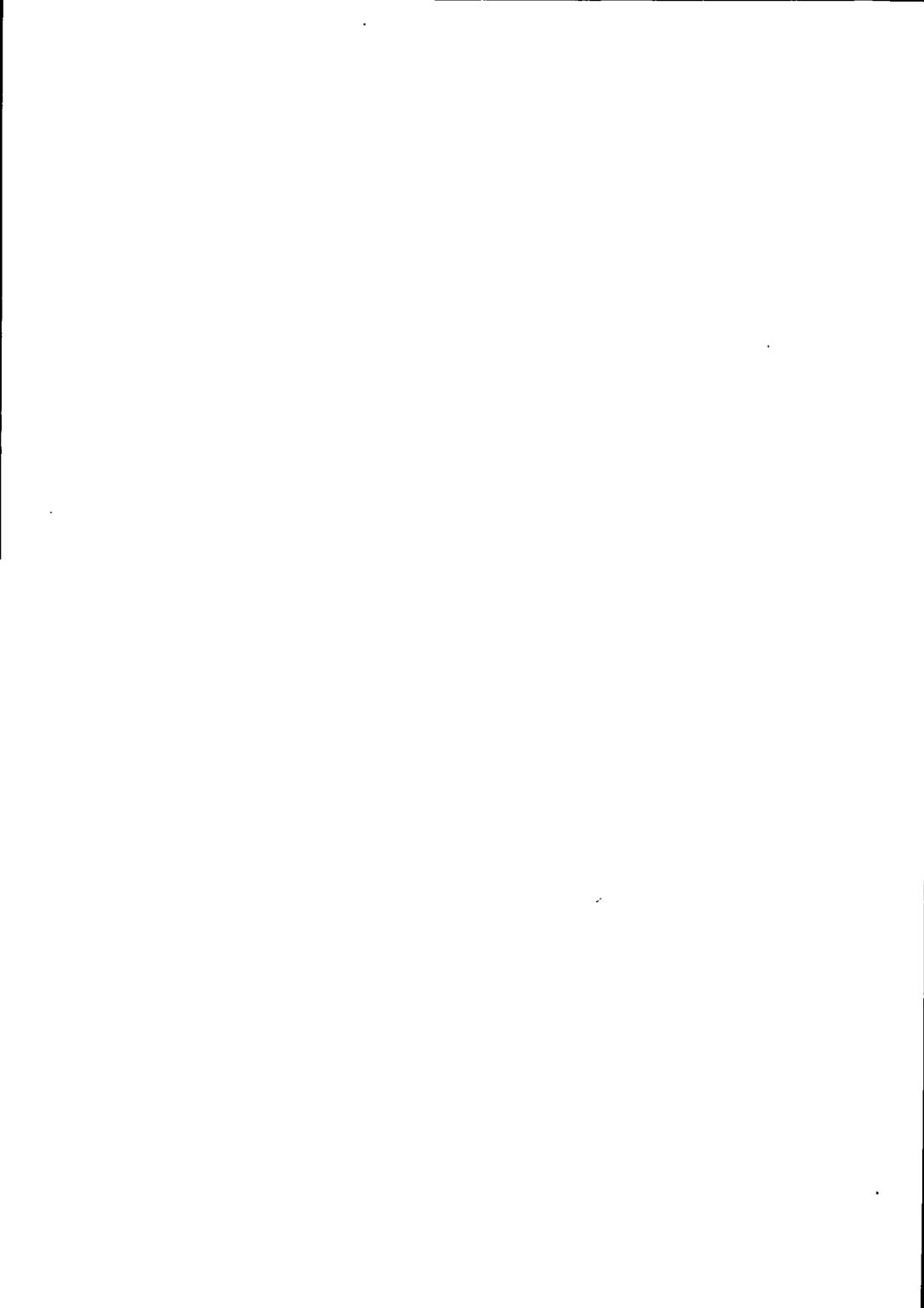
Le contenu et les résultats de cette recherche ne sauraient toutefois engager que ses seuls auteurs.

La contribution de J.J. CHAPOUTOT, qui concerne la première partie de ce rapport, est antérieure à la cessation de son activité de chargé de recherche au C.N.R.S.



TABLE DES MATIERES

	Page
<u>INTRODUCTION</u>	11
I - LA CRISE DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS ET LES TRANSFORMATIONS DE LEUR SYSTEME DE GESTION	13
1 - La crise	
2 - L'adaptation : vers un nouveau système d'intervention	
3 - Quelle régulation ?	
II - GESTION LOCALE DES TRANSPORTS ET ENJEUX SOCIO-ECONOMIQUES	19
PREMIERE PARTIE : L'AGGLOMERATION LILLOISE	21
<u>CHAPITRE I : ENJEUX ECONOMIQUES ET ENJEUX URBAINS</u>	23
I - L'AGGLOMERATION DANS LE PANORAMA INDUSTRIEL GENERAL	27
1 - Articulation de la reconversion du Bassin Minier du Nord à l'avenir de l'agglomération lilloise ?	
2 - La zone de Roubaix dominée par la récession de l'emploi textile	
3 - Les industries métallurgiques et mécaniques lilloises	
II - UNIFIER, GERER OU IGNORER LA BIPOLARITE ?	32
1 - La zone de Roubaix-Tourcoing	
2 - Le pôle lillois	
<u>CHAPITRE II : LA COMMUNAUTE URBAINE ET LE RESEAU DE VOIES RAPIDES</u>	39
I - L'ARTICULATION DES ECHELLES	41
II - LES PROGRAMMES	46



CHAPITRE III : LES TRANSPORTS COLLECTIFS DANS LA METROPOLE DU NORD

59

I - LES RESEAUX URBAINS ET LES PREMIERES INTERVENTIONS DE LA C.U.D.L.

61

- 1 - La situation initiale
- 2 - L'intervention institutionnelle de la Communauté Urbaine
- 3 - Un processus de dégradation bien engagé
- 4 - Les contrats de programme

II - LES LIGNES INTERURBAINES : TRANSPORTS ROUTIERS ET S.N.C.F.

71

III - LE PROJET V.A.L.

- 1 - Des origines de la Ville Nouvelle
- 2 - Les balbutiements du T.C.S.P.
- 3 - 1970-1973 : la conception technique du V.A.L.

CHAPITRE IV : LES OPTIONS COMMUNAUTAIRES EN MATIERE DE TRANSPORT COLLECTIF. 1972-1977

87

I - L'EVOLUTION DU PROJET V.A.L.

89

- 1 - La naissance des oppositions
- 2 - La transformation du V.A.L. en métro : l'implication du politique
- 3 - Développement et structuration des oppositions : l'enterrement du métro
- 4 - Les conditions de réalisation et le conflit avec l'Etat
 - 4.1 - Le traité de concession
 - 4.2 - Le recours au Conseil d'Etat
 - 4.3 - Le financement du projet

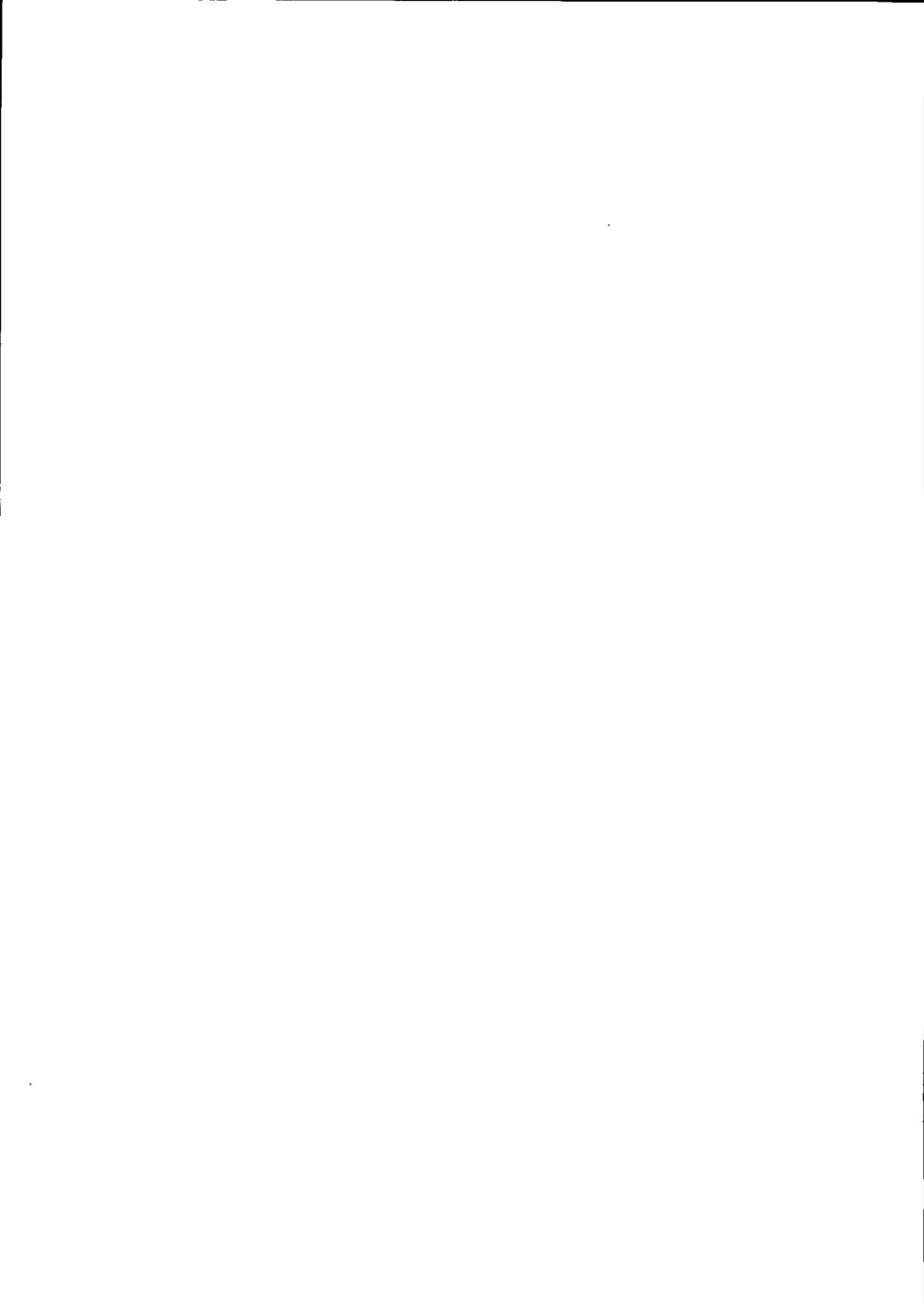
II - LES RESEAUX DE SURFACE : EN ATTENTE

119

Annexes

CHAPITRE V : LA POLITIQUE DES TRANSPORTS : INSTRUMENT MAJEUR DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE ?

137



DEUXIEME PARTIE : L'AGGLOMERATION GRENOBLOISE

CHAPITRE I : LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LES PRINCIPALES EVOLUTIONS
DU SYSTEME DE TRANSPORT

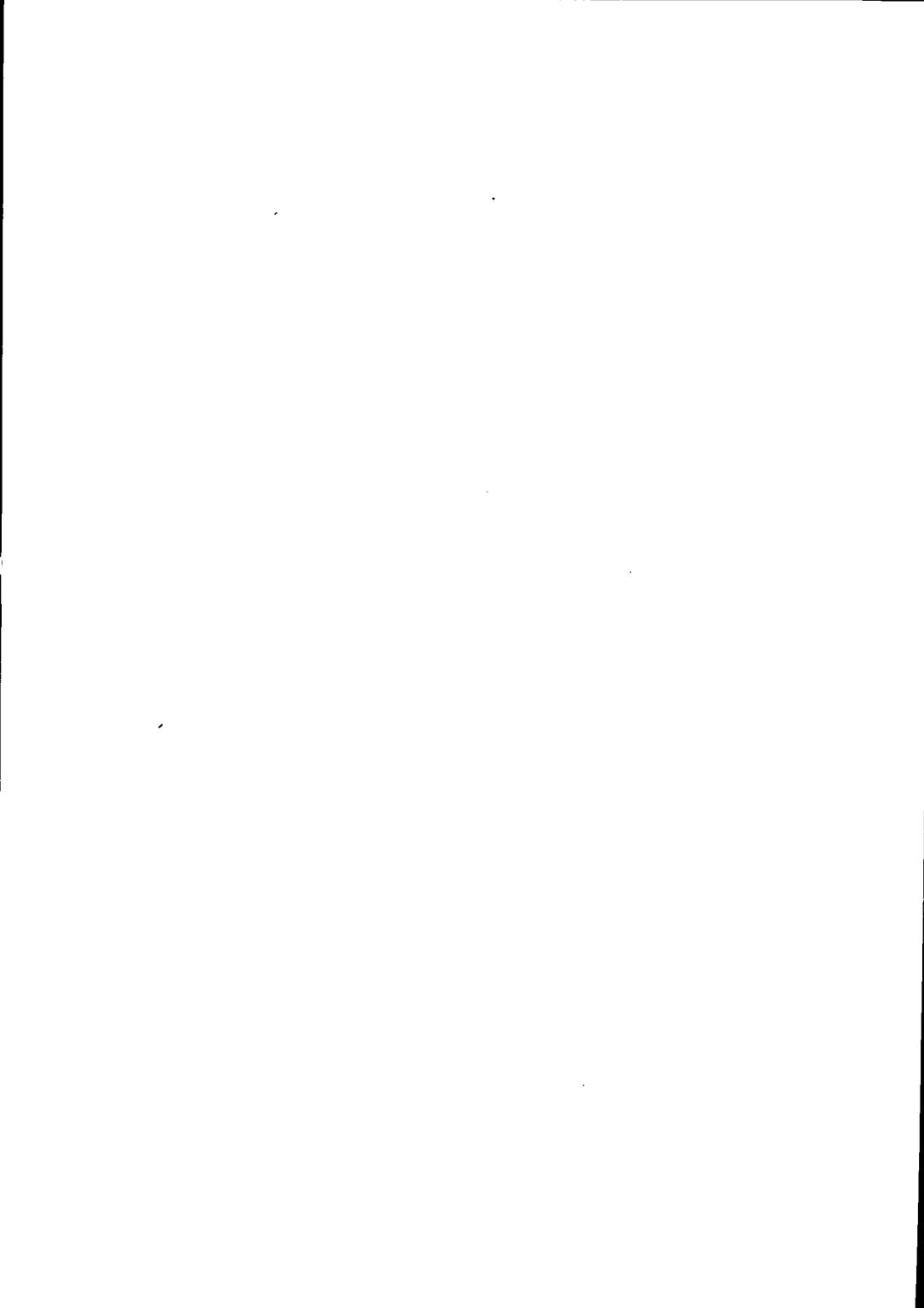
- 1 - Le cadre institutionnel
- 2 - La politique des transports collectifs
- 3 - La politique de "voirie urbaine rapide"

CHAPITRE II : TRANSFORMATIONS DANS LA MOBILITE ET LES CONSOMMATIONS
DE TRANSPORT URBAIN DES GRENOBLOIS

- 1 - Les évolutions essentielles
- 2 - Premières caractérisations de la gestion locale des transports urbains
 - 2.1 - L'environnement socio-économique
 - 2.2 - Gestion sociale et interventions sur les modes de vie

CHAPITRE III : POLITIQUE DE TRANSPORT, CENTRALITE(S) ET HIERARCHISATION SOCIO-SPATIALE DE L'AGGLOMERATION

- 1 - Quel centre-ville pour Grenoble ?
 - 1.1 - Une stratégie pour le centre
 - 1.2 - Déplacements et re-vitalisation du centre-ville
- 2 - Transports urbains et hiérarchisation des espaces de l'agglomération
 - 2.1 - Centre d'agglomération et centres "secondaires"
 - 2.2 - Dessertes radiales et centres "secondaires"



CHAPITRE IV : CONCLUSIONS

213

- 1 - Un compromis socio-politique interne à l'agglomération
- 2 - Rapports locaux à une régulation d'Etat de la crise urbaine

CONCLUSION GENERALE

225

ENTRETIENS AVEC DES RESPONSABLES INSTITUTIONNELS DES POLITIQUES
D'AMENAGEMENT ET DE TRANSPORT

235

BIBLIOGRAPHIE

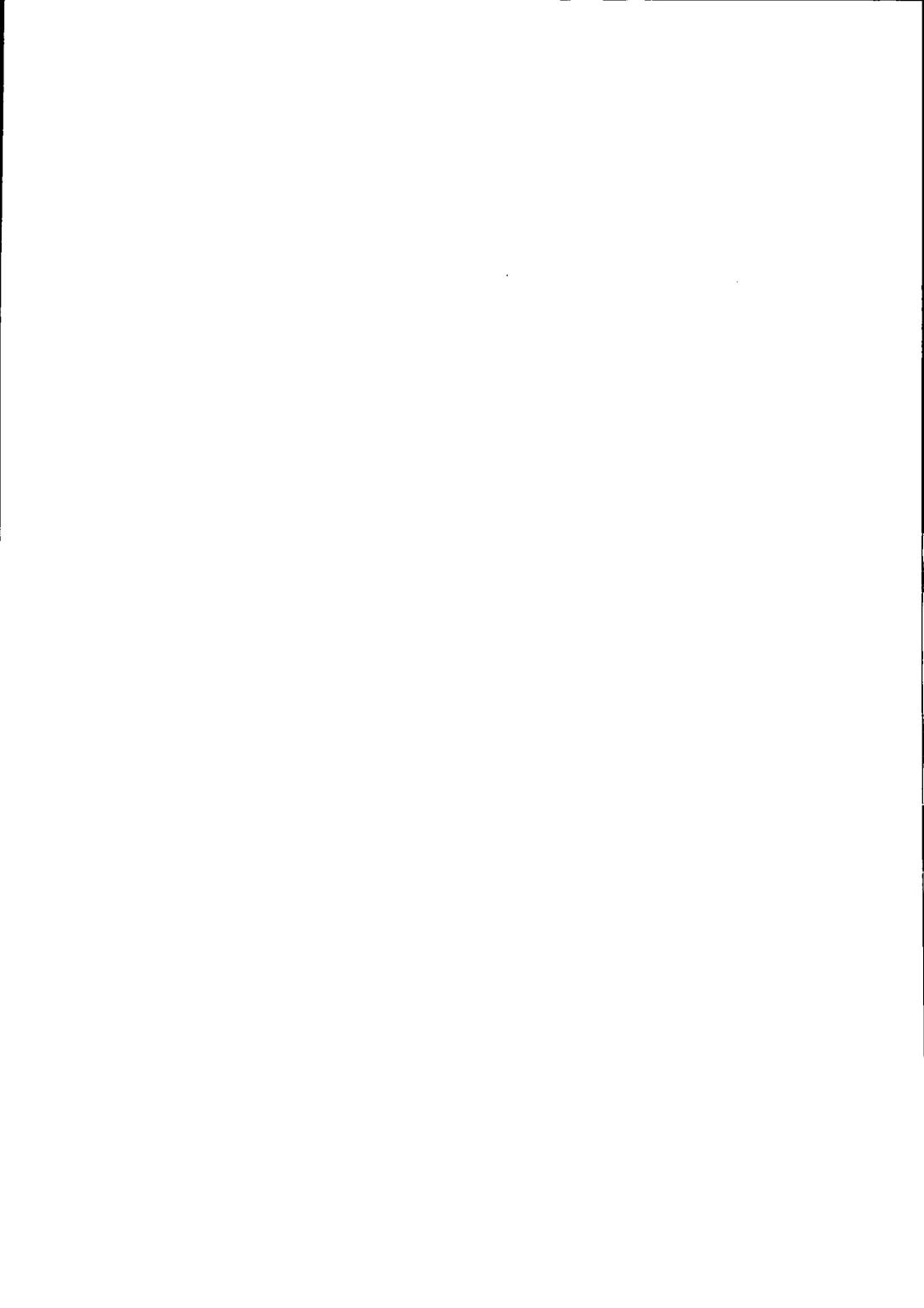
239

Bibliographie de la Première Partie

Bibliographie de la Deuxième Partie



INTRODUCTION



I - LA CRISE DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS ET LES TRANSFORMATIONS DE LEUR SYSTEME DE GESTION

La dégradation des conditions d'exercice du transport collectif urbain dans les agglomérations de province, qui s'est manifestée nettement vers la fin des années 1960, est un phénomène bien connu, et les mesures de réorganisation de cette activité qui ont été engagées depuis quelques années n'ont guère de secrets pour tous les élus, administrateurs, professionnels du transport et techniciens de la planification urbaine qui s'y sont trouvés confrontés.

Qu'il nous soit permis cependant de rappeler, avec schématisme, quelques grands traits de cette évolution.

1 - La crise

La caractéristique essentielle de l'activité de transport collectif jusque vers la fin du V° Plan est d'être une activité dominée, insérée dans des contradictions qui poussent inévitablement à sa régression quantitative et qualitative. Avant cette période, les réseaux des agglomérations sont exploités pour la plupart d'entre eux par des entreprises privées, dont le mode de gestion relève en droit des contraintes du service public et en fait des règles du marché (bien particulier, certes) qui est le leur, l'indépendance financière d'avec les collectivités publiques étant imposée par la doctrine.

Les deux grands mouvements qu'ont constitué la croissance des agglomérations urbaines et le développement de la motorisation individuelle ont bouleversé quelque peu les conditions du marché des transports collectifs. D'abord, le développement des agglomérations s'est opéré sur la base d'une division fonctionnelle de l'espace de plus en plus nette, d'un éclatement de la répartition spatiale de l'emploi et de l'habitat, qui ont eu pour conséquence évidente un accroissement considérable du nombre des déplacements, mais aussi de leur longueur et de leur durée. Le procès de production du transport s'est adapté à cette mutation par des créations ou des allongements de lignes :

pour faire bref, le coût de production du déplacement urbain s'est accru dans des proportions sensibles, alors que l'utilité sociale de chaque déplacement n'avait pas de raison de changer.

Par ailleurs, le développement de la motorisation s'est opéré concurrentement sur le marché des déplacements urbains, drainant la clientèle solvable et réduisant le rôle des transports collectifs à la desserte des clientèles dites captives. Les limitations autoritaires des hausses de tarifs ont d'ailleurs sanctionné cette tendance à l'insolvabilité de la clientèle des transports collectifs, et freiné la tendance des exploitants à répercuter sur les prix la hausse des coûts de production. Un effet second de la motorisation, et pas des moindres, est la baisse de la vitesse commerciale, qui intervient encore pour élever les coûts.

C'est donc le cas typique d'une activité prise en tenaille entre des exigences contradictoires, qui partage avec sa clientèle le privilège de payer (pour partie) le prix de la croissance du secteur automobile, celui de l'urbanisation accélérée et des compromis entre capitaux immobiliers et propriété foncière. Ce prix, c'est la dégradation continue du transport collectif. Malgré les dépassements fréquents des hausses autorisées de tarifs, dès le milieu des années 1960 l'équilibre financier des exploitations ne peut plus être assuré qu'au prix de trois types de mesures : accroissement de la productivité du travail de conduite (passage à agent unique), laminage des dotations aux amortissements (vieillesse accélérée du parc et des installations), réduction des services les moins rentables (nocturnes, heures creuses, bouts de lignes). Le premier type de régulation que l'on voit opérer, c'est donc l'auto-réglage à la baisse. Mais comme cette régression est très largement déterminée par des conditions extérieures, la seule issue réside dans l'appel au financement public (fin des années 60).

2 - L'adaptation : vers un nouveau système d'intervention

L'existence même de la fonction de transports collectifs étant mise en cause par les faits, à la fois d'ailleurs dans les conditions de son financement et dans celles de sa gestion politique, on a pu assister à un ensemble de réactions qui ont visé à redéfinir la structuration technique et politique de son système de gestion.

Les transformations les plus significatives intervenues depuis 1973

ont concerné le problème du financement et la restructuration des institutions gestionnaires des transports collectifs.

La question du financement est celle qui a été posée avec le plus d'évidence, compte tenu de l'importance de l'accroissement du déficit des réseaux de transports. Mais le problème institutionnel s'y est trouvé lié dès l'origine. En effet les premiers types de financements "de secours" qui ont permis aux réseaux de se maintenir étaient ceux des collectivités locales, et il est apparu clairement que, non seulement le cadre juridique était inadéquat aux conditions nouvelles de gestion des réseaux eux-mêmes, mais qu'il était aussi inadéquat au développement de relations plus étroites entre pouvoirs locaux et entreprises de transports.

Le premier temps de la mise en place d'un nouveau système de gestion des transports collectifs, à l'échelle nationale s'entend, est donc constitué par l'instauration du versement-transport liée à la constitution (ou à l'existence) de groupements des collectivités locales à l'échelle des agglomérations.

Le deuxième temps concerne plus largement la redéfinition des "règles du jeu" en matière d'orientation des politiques de transport, à travers, croyons-nous, le déplacement et le renforcement du rôle de l'administration d'Etat, sur la base des acquis de la phase immédiatement précédente : étouffement de la Direction des Transports Terrestres (y compris financièrement), liaison nouvelle avec l'administration territoriale par la mise en place de responsables départementaux des transports, liaison avec d'autres administrations sectorielles sur les questions de plans de circulation et d'étude des politiques de stationnement, création du C.E.T.U.R. (Centre d'Etude des Transports Urbains) et surtout mise au point de procédures de négociation pour l'octroi au coup par coup de financements d'Etat, ce qui débouche sur l'adoption d'un programme d'action prioritaire VII^e Plan et la mise en oeuvre de la politique des "contrats de développement" (liste non exhaustive...).

En l'état actuel de ce processus de redéfinition des interventions de l'Etat et des collectivités locales dans le champ des transports collectifs urbains, que constatons-nous sur le terrain ? Tout d'abord, l'intervention financière des institutions locales s'est accrue dans des proportions très élevées, au-delà des prévisions qui avaient pu être faites il y a huit ans, jusqu'à entraîner des incidences non négligeables, çà et là, sur la pression fiscale locale. Face à cela, le récent engagement de l'Etat en matière de fi-

nancement apparaît plus comme un relais provisoire que comme un rééquilibrage (1). Indéniablement, la charge financière de la remise en état et du développement des transports collectifs est supportée principalement par les collectivités locales, au-delà du produit du versement-transport.

Pour autant, on ne peut pas inférer que l'intervention de l'Etat soit sans effet majeur, tant en ce qui concerne la forme du nouveau système d'intervention que l'orientation de son contenu. Une grande part de l'effort de l'administration des transports a consisté à redéfinir ses rapports à son milieu d'intervention, en prenant en compte (et en favorisant) l'élargissement de celui-ci. On peut en effet considérer qu'il s'agit, traditionnellement, de ce qu'on appelle une administration de milieu, c'est-à-dire d'un segment administratif jouant pour partie un rôle de représentant des intérêts dominants dans ce milieu d'intervention, concurremment à son rôle d'instrument de mise en oeuvre d'une politique globale (2). Il est clair qu'à l'issue de la transformation des conditions de gestion des transports collectifs, le milieu d'intervention de l'administration n'est plus composé seulement des exploitants de transports, comme c'était devenu le cas précédemment, mais qu'il s'est accru d'au moins deux interlocuteurs importants : les collectivités locales et les usagers des transports. A cet élargissement, correspond (sans que c'en soit la conséquence) une modification nette du rapport entre les fonctions de représentation du milieu et d'instrument d'une politique globale, au sein de l'administration concernée, qui lui assure des capacités élargies d'initiative normative et d'arbitrage entre les intérêts des uns et des autres : collectivités, exploitants, usagers. Sont présentés, par exemple, comme contreparties à la sécurité financière dont bénéficie désormais le secteur d'activité des transports urbains, le pouvoir accru des collectivités sur les exploitants et la limitation de la durée des contrats. Par exemple aussi, la subordination des aides financières de l'Etat à l'adoption, par les collectivités, de plans de développement présentant des garanties de rationalité technico-économique, de limitation de la hausse des coûts d'exploitation (notamment par les salaires), d'efficacité élevée sur l'accroissement de la clientèle, et d'accroissement des tarifs, constitue un type d'arbitrage qui, à la fois, prend en compte des intérêts

(1) Voir "Eléments d'analyse du financement des transports collectifs" - J.C. PRADEILLES - décembre 1980 - Institut d'Urbanisme de Grenoble-Ministère des Transports (S.A.E.).

(2) Pour ces notions, se reporter aux travaux de Lucien NIZARD et en particulier avec B. JOBERT et P. MULLER "Eléments pour une nouvelle approche de l'Etat" - mars 1977 - I.E.P.G. - Copédith.

des exploitants (développer leur capacité de proposition technique et limiter leur dépendance financière des collectivités locales) tout en épaulant les efforts des collectivités locales et à la fois permet d'imposer des normes de politique globale du type de celles exprimées par l'administration des Finances (stopper la tendance à la baisse de la participation financière des usagers, limiter la hausse des salaires, obtenir des garanties sur l'utilisation du versement-transport) etc...

3 - Quelle régulation ?

Si nous voulons conclure sur ce point où l'on a essayé de montrer comment l'action de l'Etat se donne à lire comme débouchant sur la mise en place d'un nouveau système d'intervention en matière de transports collectifs, nous ferons deux constats essentiels.

Premièrement le système d'intervention obtenu, décrit ci-dessus, possède très certainement d'importantes capacités de régulation interne, au moins pour quelques années. L'objet de cette régulation interne apparaît assez clairement : subordonner les modes de fonctionnement des différentes parties du système à une finalité particulière qui est d'assurer le développement de la fonction de transport collectif dans les villes, dans certaines limites et sous des orientations de contenu prédominantes relativement précises.

Deuxièmement, tel qu'il est décrit (c'est-à-dire dans une perspective très organiciste), le processus ne rend pas compte d'un certain nombre de questions. Il convient en effet d'expliquer ce qui a amené les collectivités territoriales à entrer dans le système d'intervention en y gagnant et des responsabilités nouvelles et des charges nouvelles ; ce qui a amené l'administration d'Etat à ne plus pouvoir se présenter seulement comme le porte-parole des exploitants en crise, mais comme porteuse d'initiatives nouvelles ; ce qui a permis de prendre conscience de l'évidente nécessité d'instaurer une taxe parafiscale telle que le versement-transport et de rééquilibrer les dépenses de l'Etat entre les différents modes de transport. La réponse ne peut résider dans la seule faillite du système antérieur. Celle-ci n'a de sens, en effet, que relativement à l'existence d'autres exigences dont la prise en compte est seule de nature à donner sens à cette réorganisation. Le système d'intervention mis en place constitue le support d'une régulation sectorielle. Faisant nôtre la définition que donne NIZARD d'une régulation (1), nous dirons

(1) *S'appuyant lui-même sur des travaux tels que celui de Y. BAREL "La reproduction sociale" - Anthropos - 1973.*

qu'il s'agit d'un effort de mise en cohésion de la reproduction d'un segment social donné avec la reproduction de la société globale. Cette définition implique que, pour que se développe une régulation sectorielle (c'est-à-dire portant sur un secteur d'intervention délimité, à l'opposé d'une régulation globale), apparaissent des contradictions entre les conditions de reproduction du segment social concerné (par ce secteur d'intervention) et celles des rapports sociaux dominants.

Ce qui fait problème donc, à l'issue de ce premier ensemble de réflexions, c'est l'étude des mécanismes sociaux qui permettent, sinon la conscience claire de ces contradictions dans leur totalité, du moins leur prise en compte (probablement partielle et non conscientisée) dans la formulation d'objectifs politiques globaux dont la régulation sectorielle est en partie l'instrument. En partie seulement, car même si une orientation politique est définie clairement au niveau supérieur de l'Etat, l'action administrative constatée est en quelque sorte un compromis entre l'application de cette orientation et la prise en compte des caractéristiques et des réactions du secteur.

Au point où nous en étions au départ de cette recherche, tout ce que nous pouvions avancer à cet égard était l'existence d'orientations politiques variées et, probablement, contradictoires les unes aux autres, résultant du fait que différents niveaux d'expression politique, dont les ancrages sociaux sont divers, sont simultanément concernés par l'orientation politique de cette régulation sectorielle. Mais, cette variété contradictoire apparaît d'autant moins clairement qu'elle est réduite par le rapport de domination qui lie ces niveaux politiques les uns aux autres.

Il y a donc plusieurs réponses à la question suivante : de quoi la régulation du transport collectif peut-elle être l'instrument, en quelle tentative de régulation globale trouve-t-elle sens ? Plusieurs réponses qui dépendent principalement du lieu d'où l'on opère. La démarche de recherche que nous avons suivie jusqu'à présent a consisté, en partie, à vouloir reconnaître comment, pour leur part, des institutions de pouvoir local jouaient ou pouvaient jouer, dans quelles conditions, cette fonction d'orientation politique.

II - GESTION LOCALE DES TRANSPORTS ET ENJEUX SOCIO-ECONOMIQUES

Le travail qui a été mené sur les agglomérations de Grenoble et de Lille-Roubaix-Tourcoing a pour objet de montrer comment les actions de transport menées par les collectivités locales sur leurs territoires s'articulent à des stratégies portant sur l'ensemble de la structure et des pratiques urbaines. C'est à travers le sens et les caractéristiques de ces articulations, à travers également les limites qu'elles révèlent, que nous paraissent se définir les types d'orientations politiques qui peuvent être donnés aux actions concernant particulièrement le transport collectif.

Poser le problème au niveau des stratégies urbaines c'est bien évidemment le délimiter à ce qui peut être perçu comme tel. Il y a des stratégies urbaines là où il y a des groupes sociaux en position de faire prévaloir leurs aspirations, leurs conceptions, leurs intérêts au niveau de tel ou tel aspect de l'organisation urbaine, ou au moins en position de se disputer cette prééminence. C'est, par conséquent, ne prendre en compte les pratiques sociales de groupes dominés, et notamment les pratiques de transport, qu'en tant qu'elles apparaissent comme l'objet, direct ou non, de ces stratégies, sauf (par définition) à ce que certaines d'entre elles émergent sur la scène des rapports dominants localement à l'occasion de rapports de forces politiques particuliers. Ainsi, se privant de la lecture des pratiques non susceptibles de supporter des rapports de type institutionnel (fût-ce au niveau du mouvement associatif ou syndical), et c'est le cas de ce qui se déroule dans le vécu quotidien des transports, la recherche ne peut restituer les contradictions qui peuvent se développer de ce côté-là, et il faut être conscient de cette limite.

Par ailleurs, nous avons, dans le traitement des matériaux rassemblés, assez largement laissé de côté tout ce qui apparaissait comme justification techniciste de l'action en matière de transports. Cela ne veut pas dire que nous ne croyons pas, par principe, au poids de ces justifications. Cela veut simplement dire que nous privilégions, par démarche et par hypothèse, le sens politique que revêt une justification technique lorsqu'elle s'impose, par consensus ou par force, dans un contexte socio-économique donné.

Ces limites étant posées, on peut rendre compte d'un certain nombre d'observations.

Les politiques de transports, et en particulier de transport collectif, menées à Grenoble et Lille-Roubaix-Tourcoing paraissent assez diversifiées. Pour être caricatural, disons que, dans ces deux agglomérations, des contrastes saisissants sont apparus ces dernières années concernant l'opportunité de la réalisation d'un transport en site propre, concernant le rôle que peut jouer un réseau de surface classique et l'opportunité de le développer, concernant l'attention qu'il y a lieu de porter aux réactions sociales liées à l'implantation d'infrastructures lourdes, notamment de voirie...

Bien sûr, l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing, ou plutôt la Communauté Urbaine de Lille, rassemble sur son territoire une population 2,5 fois supérieure à celle de l'agglomération grenobloise, et des problèmes d'échelle se posent qui tendent à rendre illusoire toute tentative de comparaison.

Aussi, n'est-ce pas tellement sur le terrain des confrontations formelles que nous entendons nous situer. Comparer la création du VAL à Lille à la décision grenobloise de ne pas construire POMA 2000 ou un réseau de tramways dans l'immédiat, cela n'a évidemment pas de sens si l'on s'en tient à ce niveau. Ce qui nous intéresse c'est, au contraire, d'essayer de montrer en quoi ces types d'intervention, apparemment si contrastés, correspondent à des positions stratégiques des pouvoirs qui les mènent et c'est sur la détermination de ces positions-là que nous espérons faire progresser l'analyse.

PREMIERE PARTIE : L'AGGLOMERATION LILLOISE

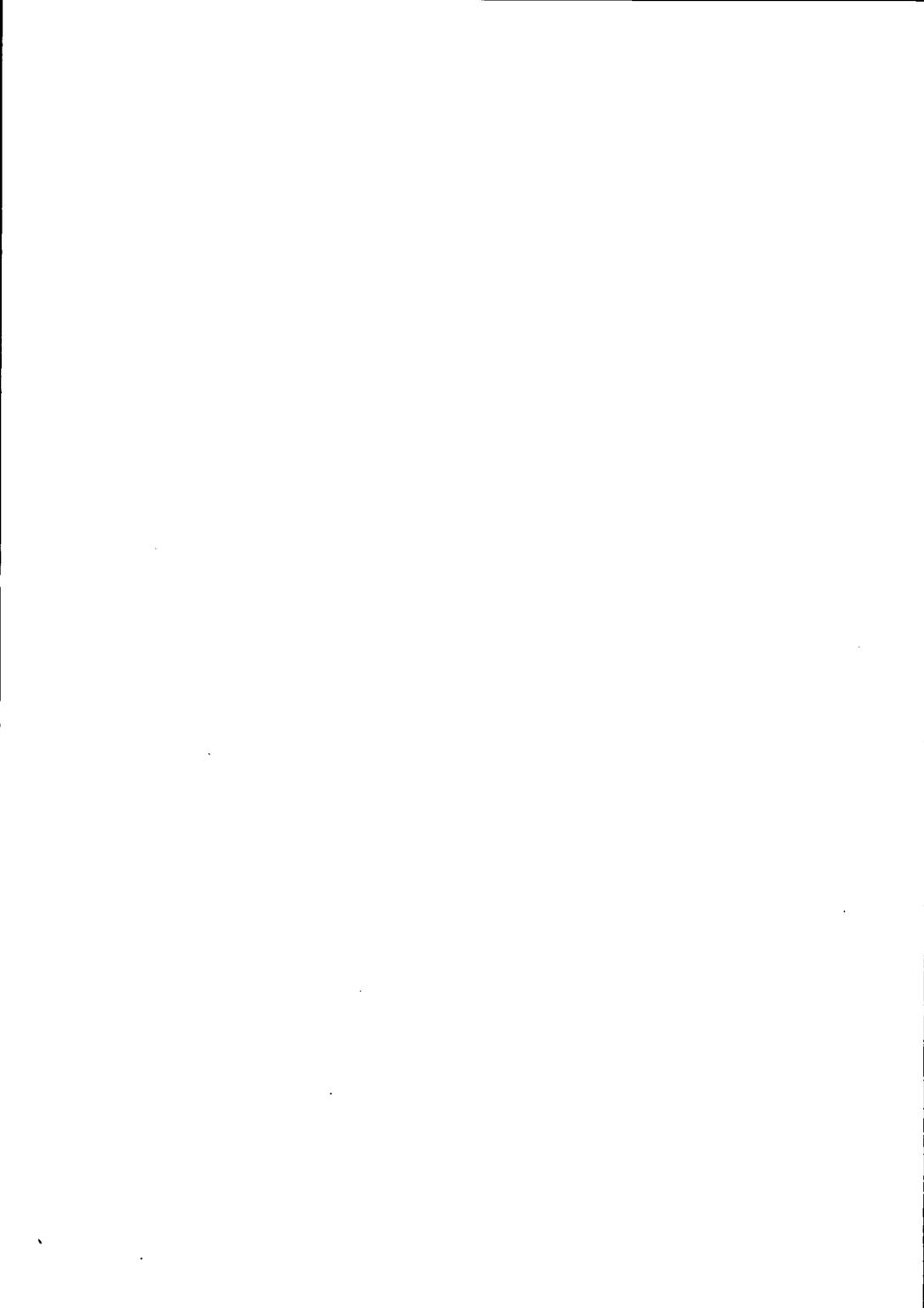
I - ENJEUX ECONOMIQUES ET ENJEUX URBAINS

II - LA COMMUNAUTE URBAINE ET LE RESEAU DE VOIES RAPIDES

III - LES TRANSPORTS COLLECTIFS DANS LA METROPOLE DU NORD

IV - LES OPTIONS COMMUNAUTAIRES EN MATIERE DE TRANSPORT COLLECTIF - 1972-1977

V - LA POLITIQUE DES TRANSPORTS : INSTRUMENT MAJEUR DE L'ACTION
COMMUNAUTAIRE ?



CHAPITRE I

ENJEUX ECONOMIQUES ET ENJEUX URBAINS



Dans quelle mesure les actions de transport menées par les collectivités locales de l'agglomération de Lille, Roubaix et Tourcoing, au premier rang desquelles se situe (en raison de la nature de ses compétences) la Communauté Urbaine de Lille, s'inscrivent-elles dans des stratégies relatives à la gestion des contradictions qui traversent l'espace local ?

La réponse à cette question est centrale par rapport à l'hypothèse générale que nous avons posée, qui vise à expliquer les modes d'implication des institutions politiques territoriales dans la mise en oeuvre de politiques plus orientées vers le développement du transport collectif comme une conséquence de l'émergence et de l'intensification des exigences de régulation sociale au niveau local. Y a-t-il en réalité, bien que les actions de promotion du transport collectif soient en grande partie engagées sous l'impulsion de l'Etat, une orientation politique de ces actions qui leur donne d'autres sens, une autre efficacité, que ceux et celle expliquant plus généralement la transformation des modes d'intervention de l'Etat ? Comment la régulation étatique sectorielle, qui débouche essentiellement sur une répartition de compétences et qui se justifie en partie par une évaluation des risques générés par les modes antérieurs de croissance urbaine et d'exercice de la mobilité, se trouve-t-elle gérée localement, avec quels objectifs ?

Le choix d'étudier le terrain lillois s'inscrivait clairement dans cette interrogation. La structuration institutionnelle qu'on y trouve est bien du type de celles dont l'Etat voulait doter le niveau local pour rompre avec les schémas notabiliaires où la représentation des intérêts locaux et le jeu politique prenaient le pas sur la nécessité, clairement affirmée, de rationaliser la production de l'espace urbain. La C.U.D.L. est un pouvoir supra-communal fort, doté des grandes compétences techniques et des moyens qui doivent permettre de mener une politique d'aménagement volontariste. En face, ou au-dessous, se trouvent de très nombreuses communes (87), réparties sur une vaste conurbation (un million d'habitants sur environ 60 000 hectares), aucune d'entre elles, fût-ce Lille, n'ayant un poids suffisant pour y dominer sans partage.

Ce n'est certes pas d'une volonté locale qu'est née la Communauté

Urbaine, encore que de nombreux appels aient été lancés dans les années soixante pour une prise en charge coopérative des problèmes d'aménagement. Imposée par l'Etat à l'époque de la politique des métropoles régionales, la C.U.D.L. a été constituée sur un tissu politique et social hétérogène, marqué par des histoires économiques différentes, regroupant artificiellement des espaces urbains et ruraux. Seules certaines de ses limites territoriales ont été négociées localement, suivant des découpages qui montrent combien s'affrontaient des stratégies opposées, concernant par exemple l'avenir de l'axe de développement de la conurbation vers le sud et le problème de son éventuelle jonction avec le pays minier. Là se trouve un deuxième élément de notre choix : on ne pouvait, a priori, escompter que les forces détenant le pouvoir local (en majorité situées dans l'opposition politique nationale) aient d'emblée recherché, à travers le fonctionnement communautaire, à relayer la volonté gouvernementale de restructurer les instances de la régulation locale en y autonomisant des structures de gestion à prédominance technique.

Enfin, troisième motivation, l'ampleur de la crise qui frappe les industries traditionnelles du Nord a créé, à l'échelle de la métropole lilloise ou de ses villes principales, des problèmes de gestion urbaine sans commune mesure (en tout cas très différents dans leur contenu) avec ce que nous avons pu observer jusqu'alors à propos du cas de l'agglomération grenobloise. De cela on pouvait déduire que, si les transports collectifs ont un rôle à jouer dans la régulation des tensions sociales locales et dans la gestion politique des contradictions qui les génèrent, on ne pouvait qu'en trouver trace sur ce terrain-là.

I - L'AGGLOMERATION DANS LE PANORAMA INDUSTRIEL REGIONAL

En fait, le territoire métropolitain est très inégalement concerné par les trois grandes récessions industrielles régionales : le charbon, le textile, la sidérurgie. Quelques chiffres permettent de rappeler l'ampleur de ces processus et leurs conséquences au niveau de l'emploi.

1 - Articulation de la reconversion du Bassin Minier du Nord à l'avenir de l'agglomération lilloise ?

L'extraction minière du charbon, dont on sait quelle importance elle a eue dans la structuration de l'image industrielle régionale, comptait plus de 200 000 emplois après la deuxième guerre mondiale. La programmation de la fermeture du Bassin Minier prévue d'abord pour 1980, puis pour 1985, a entraîné des suppressions d'emplois en nombre considérable. Il en restait 75 000 en 1970, 44 000 en 1975, ce qui signifie que plus de 7 000 emplois ont disparu en moyenne chaque année dans la zone minière. Les conséquences locales au niveau du Bassin Minier ont été largement étudiées et sont bien connues. Les conséquences sur la zone de Lille-Roubaix-Tourcoing, pour n'être qu'indirectes, nous paraissent profondes.

Elles se situent bien sûr au niveau des flux de main d'oeuvre, soit par migrations définitives, soit par mouvements quotidiens. Vers 1970, 17 000 actifs résidant dans le Bassin Minier, principalement dans sa partie ouest, viennent travailler chaque jour dans la métropole. C'est près de trois fois le volume des migrations quotidiennes entre la zone de Roubaix-Tourcoing et celle de Lille, à l'intérieur de l'agglomération, en 1968 ! Sur ces 17 000 migrants, 9 100 sont des femmes, dont 4 000 viennent travailler dans la zone de Roubaix-Tourcoing, à 90 % dans les industries textiles. La zone de Lille, quant à elle, attirait les 2/3 de ces migrants, des hommes en priorité.

Les conséquences se situent surtout au niveau des grands choix d'aménagement dans la Région et dans l'agglomération. A la fin des années 1960, au moment de la préparation du Schéma Régional d'Aménagement, deux grandes stratégies se sont affrontées, centrées sur l'avenir du Bassin Minier, qui impliquaient fortement, à l'évidence, les orientations d'aménagement propres à la Métropole. Le premier Schéma d'Aménagement de la métropole, étudié par M. BERNARD en 1964,

prônait l'abandon définitif du Bassin Minier, de Bruay à Denain, au profit d'un axe de développement de Lille à Béthune et de l'urbanisation de la rive gauche de la Deûle. A la suite d'une très forte mobilisation des habitants et des élus du pays minier, le parti avait été pris d'accepter le maintien sur place des populations de la zone et de limiter au mieux les tendances à l'émigration. Restaient deux options essentielles : organiser la conversion sur place, dans les limites du Bassin Minier, au détriment éventuel des possibilités d'industrialisation des autres zones de la région ; ou bien supporter l'effort de conversion à l'échelle régionale et désenclaver le Bassin Minier en organisant un réseau de transports et de routes permettant d'assurer la mobilité quotidienne des personnes à l'échelle de la région urbaine. Ce deuxième parti fut celui de l'Aire Urbaine Centrale, concept proposé par l'O.R.E.A.M. Nord, qui revenait en fait à associer la Métropole et le Bassin Minier en une même aire de solidarité économique. Qui dit solidarité économique dit bien sûr solidarité financière et création d'institutions territoriales capables d'exercer ces solidarités. Aussi, idée audacieuse, l'Aire Urbaine Centrale a-t-elle vécu, repoussée à la fois par une Communauté Urbaine en charge d'autres problèmes et peu soucieuse de contribuer à la prise en charge d'équipements extérieurs à son aire de compétence, et par les responsables de la zone minière peu soucieux, de leur côté, de remettre une part de leur destin dans de nouvelles institutions, qu'ils n'auraient pas la garantie de dominer. Le choix proposé par l'O.R.E.A.M. signifiait clairement, pour la Métropole, la confirmation que le développement urbain se ferait suivant un axe nord-sud (contrairement d'ailleurs avec cette autre initiative étatique que constituait la création de la Ville Nouvelle de Lille-Est) et l'abandon du projet du métro interne au profit de la réalisation prioritaire d'un moyen de transport régional (métro express régional) de Tourcoing à Arras. Officiellement clos, ce débat se poursuivra cependant tant à propos du choix de la première ligne de T.C.S.P. métropolitain (Lille-Roubaix ou Lille-Lille Est) qu'à propos des choix du Schéma Régional de Transports Collectifs (dont bien des options visent à reprendre en charge la création de liaisons entre Lille et le Bassin Minier).

2 - La zone de Roubaix dominée par la récession de l'emploi textile

La branche des industries textiles a perdu, dans l'arrondissement I.N.S.E.E. de Lille, 50 000 emplois entre 1962 et 1975, c'est-à-dire en moyenne 3 000 à 4 000 emplois par an. Elle comptait, en 1962, 136 500 emplois, y compris

ceux occupés par des travailleurs frontaliers au nombre de 18 000 environ à cette date. Les évaluations faites par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille-Roubaix-Tourcoing en 1978 faisaient état par ailleurs d'une probabilité de prolongation de la tendance : 40 000 emplois supplémentaires devaient disparaître entre 1975 et 1985.

Le processus de récession des emplois du textile est donc considérable du seul point de vue quantitatif. Il l'est d'autant plus que cette branche industrielle représentait, en 1962, plus de 50 % des emplois industriels de l'arrondissement (136 500 sur 266 300). A lui seul, il explique la totalité des diminutions d'emplois industriels enregistrées entre 1962 et 1975.

Alors que la récession minière n'atteignait la métropole lilloise que par ricochet, la crise du textile la concerne au premier chef, s'y déroule et y produit des effets immédiats.

C'est bien sûr dans la zone de Roubaix (et à Roubaix même) que ces effets sont les plus sensibles. En effet, près de 60 % des emplois textiles y sont concentrés et, en 1962, ils représentaient les 2/3 du total des emplois industriels de la zone (alors qu'ils ne représentaient qu'un tiers des emplois industriels dans la zone de Lille). Au-delà de ces chiffres bruts, on ne peut comprendre comment la récession de l'emploi textile affecte l'espace local qu'en en saisissant les caractéristiques.

Les causes générales du recul du textile sont bien connues. Il s'agit tout d'abord de la transformation des caractéristiques de la consommation intérieure qui tend à substituer les produits synthétiques aux fibres traditionnelles ; de l'intensification de la concurrence étrangère, particulièrement des pays à faible coût de main d'oeuvre comme ceux du Tiers-Monde ; de la sensibilité traditionnelle de cette branche aux fluctuations des cours des matières premières. Ce contexte concurrentiel international a été clairement perçu par le patronat textile qui a procédé à la fois à des mesures de modernisation et de réorientation des filières de production et à des transformations de structures. Simultanément, on observe la substitution de matériels modernes à grande productivité et de produits ou procédés nouveaux (tissus enduits, non tissés ; procédés d'impression ; recours aux fibres synthétiques) aux matériels et procédés classiques et la substitution de groupes industriels puissants et concentrés aux structures familiales traditionnelles (à la fin des années 60, D.M.C., Prouvost et Agache-Hillot dominent la branche textile tant au niveau national que local).

Modernisation technologique et concentration des structures vont de pair, la première impliquant des capacités de financement et des exigences d'intégration des différents stades de production hors de portée des firmes de petite taille, incapables de résister seules à la concurrence internationale.

Elles se sont ici traduites très clairement au niveau des structures d'emploi à la fois par les réductions massives que nous avons évoquées et qui révèlent des hausses de productivité considérables (la production s'est dans l'ensemble maintenue ; de 1962 à 1971, la production de laine peignée avait augmenté de 15 % tandis que les effectifs chutaient de plus de 30 % !) et par des changements importants dans la structure de la main-d'oeuvre employée.

Si, globalement, les niveaux de qualification paraissent s'être élevés, cela tient à l'accroissement relatif des personnels d'encadrement, de maintenance et de recherche nécessaires pour assurer la modernisation du matériel, son entretien, et la mise au point de produits nouveaux. Par contre, les restructurations frappent lourdement les emplois ouvriers, tant en volume qu'en niveaux de qualifications et conditions de travail. En quelques années, la structure de la main-d'oeuvre employée dans le textile lillois et roubaisien s'est notablement transformée : masculinisation croissante, vieillissement, recours croissant à une main-d'oeuvre non locale. Ce dernier point mérite attention : la main-d'oeuvre étrangère, hors frontaliers, représentait 12,5 % de l'emploi textile en 1965, 21 % en 1975. La réduction du flux des frontaliers, puis celle de la main-d'oeuvre venant du pays minier, n'ont pas profité à la main-d'oeuvre locale, par ailleurs gravement affectée par le chômage : signe d'une profonde crise d'adaptation de la structure technique des emplois à la structure du bassin de main-d'oeuvre local. Signe aussi que l'avenir du textile est de moins en moins attaché à l'espace roubaisien, tout au moins au niveau des principaux stades de production et de plus en plus aux sources de main-d'oeuvre à bon marché du Tiers-Monde.

Les conséquences de ces restructurations et réorientations sont donc profondes. L'industrie du textile ne joue plus, à Roubaix, le rôle économique et social qu'elle tenait en tant qu'industrie dominante traditionnelle, alors riche d'une multitude d'entreprises de toutes tailles, capables de réguler le marché de l'emploi en dépit de la vétusté évidente des installations et de la pénibilité des conditions de travail. En se modernisant, en concentrant ses structures, elle s'est progressivement désengagée du terrain local, laissant

derrière elle un paysage urbain vieilli, criblé de friches industrielles, inacceptable pour des populations dont elle ne représente plus l'avenir, où elle concentre la main-d'oeuvre étrangère dont elle se sert désormais et qui constitue, en 1975, 18 % de la population roubaisienne.

Plus encore qu'à une crise industrielle, c'est à une crise urbaine que le pouvoir local se trouve confronté, dans un contexte d'agglomération marqué par l'approfondissement des disparités socio-économiques.

3 - Les industries métallurgiques et mécaniques lilloises

L'agglomération n'est pas, enfin, directement touchée par la crise de la sidérurgie, tout au moins dans les termes où celle-ci est perçue et qui ont principalement affecté le secteur de Valenciennes-Denain. Ce qu'on trouve à Lille, c'est principalement de la métallurgie et de la mécanique orientées vers la production de biens d'équipement, à l'origine liées aux besoins de l'industrie régionale (outillage du textile) et qui se sont progressivement tournées vers d'autres secteurs industriels. Y dominent donc des entreprises de chaudronnerie, de matériel ferroviaire (Fives-Lille-Cail-Babcock), de robinetterie industrielle, de production de moteurs, pompes, matériel agricole etc. qui sont plus touchées par la récession économique générale (réduction des commandes d'équipement industriel) que par la crise propre à la sidérurgie régionale et nationale.

Principalement lilloises (près de 23 000 emplois dans la zone de Lille et près de 10 000 dans celle de Roubaix-Tourcoing en 1974), les industries mécaniques et métallurgiques, qui constituent le deuxième pôle industriel de la Métropole, tendent à stagner, faute de disposer d'un potentiel suffisant dans les secteurs susceptibles de se développer, tels que la mécanique de précision.

II - UNIFIER, GERER OU IGNORER LA BIPOLARITE ?

A travers cette approche sommaire des difficultés rencontrées par les industries de base de la région, s'impose déjà la perception d'une agglomération profondément hétérogène du point de vue de la répartition spatiale des emplois industriels.

L'examen de l'ensemble de la structure économique et surtout de ses tendances d'évolution, permet de mesurer l'ampleur de cette hétérogénéité et de comprendre les problèmes posés à la gestion politique et à l'aménagement de la Métropole.

1 - Marquée par la récession textile, la zone de Roubaix-Tourcoing s'affirme comme la zone dépressionnaire de l'agglomération. C'est la seule à enregistrer une diminution absolue du nombre d'emplois de 1962 à 1975. En effet, la part prise par le textile dans la zone (encore près de 60 % de l'emploi industriel en 1975, après que 30 000 emplois aient disparu depuis 1962) est suffisamment dominante pour annuler les effets d'une éventuelle croissance des autres secteurs. En fait, il est notable qu'aucune autre activité industrielle n'enregistre le moindre développement, et que la croissance du tertiaire reste modérée, la plus faible tant en valeur relative qu'en valeur absolue de toute l'agglomération. Il apparaît assez clairement, vers 1975, aux yeux de nombre de responsables locaux, que la zone nord-est de l'agglomération, et en particulier le territoire de Roubaix, est entraîné dans un processus cumulatif qui ne peut qu'atteindre des proportions critiques. La régression de l'emploi textile, et, nous l'avons vu, la transformation structurelle de la main-d'oeuvre de cette branche, entraîne à la fois une désindustrialisation généralisée et la mise en évidence rapide de l'obsolescence du tissu urbain, son incapacité à fournir le cadre de vie nécessaire pour attirer de nouvelles activités et retenir la main-d'oeuvre et la population locales. Aussi bien les travaux de l'Agence d'Urbanisme que ceux de la Chambre de Commerce et d'Industrie mettent en lumière l'enjeu primordial que représente la reconquête du cadre urbain, sa transformation et sa modernisation, pour asseoir à terme une image de marque positive, susceptible d'aider à renverser la tendance.

Or, il est indubitable que les conditions de la gestion politique locale ne sont pas alors de nature à permettre la mise en place des moyens liés à la poursuite de cet enjeu. L'équipe municipale de Roubaix, dirigée par

V. PROVOST, maire de vieille tradition S.F.I.O., pratique un type de gestion politique encore inspiré d'une conception ancienne des rapports sociaux, marquée par le "paritarisme". Ce qu'on entend par là est le résultat d'une division implicite des rôles entre le pouvoir politique et le pouvoir économique. A ce dernier l'exclusivité de la décision et de l'action dans les domaines de la vie économique bien sûr (ce qui veut dire notamment une totale liberté de gestion du patrimoine foncier et immobilier de type industriel), mais aussi dans de larges domaines de la vie sociale tels que la construction et la gestion du logement (sur le mode de l'habitat ouvrier traditionnel du nord : courées et cités ouvrières). Jusqu'à cette période très récente, le rôle du C.I.L. (Comité Interprofessionnel du Logement gérant le 1 % logement) dans la production du logement témoigne de l'autonomie conservée par les milieux économiques en la matière. Au pouvoir politique reviendraient donc les actions d'assistance à la population, dans le prolongement des initiatives qui ont constitué l'originalité et le ciment de la social-démocratie du Nord : distribution de secours, action sur la santé, l'éducation...

Les problèmes rencontrés par Roubaix sont désormais d'une autre ampleur. Il ne s'agit plus de gérer, mais de faire face à une situation de crise urbaine généralisée et d'intervenir aussi loin que possible dans les processus qui ont généré et qui activent cette évolution. Deux grandes stratégies se présentent, en effet, qui rappellent quelque peu celles qui ont été évoquées à propos du Bassin Minier.

La première consiste à rechercher une intégration de Roubaix à la Métropole sous la forme de l'unification du bassin d'emploi de l'agglomération. Cette stratégie, qui pourrait se traduire par la revendication du développement des axes de transport reliant Roubaix (et plus généralement le secteur nord-est) à Lille (et sa zone d'influence), est fondée sur un constat et un pari. Le constat est celui de l'évolution des localisations d'emploi et des dynamismes économiques : l'industrie traditionnelle de la zone nord-est n'offre plus de débouchés à la population locale, les entreprises les plus actives tendent à quitter le tissu urbain vieilli où elles ne trouvent plus les équipements d'accessibilité et de service dont elles ont besoin, c'est la zone sud-ouest (celle du grand Lille) qui, seule, continue à voir des créations d'emploi. Il faut donc assurer à la population des communes du nord-est les moyens de s'insérer dans ces tendances, d'accéder aux emplois lillois (notamment à ceux du secteur tertiaire) et, par conséquent, développer les communications entre les deux grandes zones de la Métropole : voie rapide urbaine Lille-Roubaix-Tourcoing, trans-

formation des deux lignes de tramway existantes en une ligne de métro moderne à grande capacité et vitesse élevée peuvent être les supports de cette stratégie. Parallèlement, il faut croire à la possibilité, pour la population roubaisienne, de résister aux tendances à la délocalisation et, dès lors, transformer son cadre de vie, moderniser l'habitat, impulser des activités de service et des équipements commerciaux qui fassent de Roubaix une ville attractive. L'opération de rénovation de l'Alma, qui permet par ailleurs de réaliser une articulation entre Roubaix et Tourcoing par la création d'un axe de circulation, pourrait constituer l'amorce de cette politique.

Une deuxième stratégie s'oppose à la première essentiellement en ce qu'elle refuse "l'inéluctable", à savoir la transformation progressive de Roubaix en zone dortoir. C'est une stratégie de reconquête du tissu industriel local qui, plus encore que la première, suppose des interventions en matière de qualité de l'habitat et d'équipement, et en même temps suppose que soit rompu le pacte ancien écartant le pouvoir politique des interventions de type économique.

Pour la nouvelle municipalité socialiste élue en 1977, "l'aménagement d'une ville industrielle comme Roubaix ne peut se limiter aux problèmes de l'habitat et des équipements collectifs" (1). L'objectif c'est de "maintenir l'usine dans la ville", et pour cela développer des moyens d'intervention qui aboutissent à la production de "zones urbaines d'activité", compétitives avec les zones industrielles périphériques. Parallèlement, il faut ouvrir des discussions avec les organisations patronales, jouer sur les divisions qui se font jour entre les représentants du grand patronat textile et ceux des petites et moyennes entreprises qui en dépendaient largement jusque-là, pour mettre en cause les politiques de délocalisation de l'industrie. En matière d'infrastructures, les propositions de Roubaix "visent à assurer au versant nord-est de la Métropole un réseau minimum lui permettant de se constituer en pôle de développement autonome" (1).

De l'une à l'autre de ces deux stratégies est clairement posée la question de la structure de l'agglomération. D'un discours à l'autre, s'opposent le thème de l'unité de la Métropole et celui de la bipolarité (voire de la multipolarité) du territoire communautaire. Car c'est un fait clairement établi

(1) Ville de Roubaix "Document préparatoire à la visite de Monsieur le Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie" - 22 septembre 1978.

que, jusqu'à la période des élections municipales de 1977, l'affirmation répétée de l'unité de la Métropole, à travers la constitution puis les modes de fonctionnement de la Communauté Urbaine, à travers l'élaboration du S.D.A.U. puis des P.O.S., à travers les positions de la Chambre de Commerce et d'Industrie, a en fait cautionné un approfondissement des déséquilibres socio-économiques entre les deux pôles, celui de Lille et celui de Roubaix-Tourcoing.

2 - Comme on l'a vu précédemment, le pôle lillois, pris globalement, est relativement peu affecté par les récessions industrielles régionales. D'une part, la répartition des emplois par branches d'activités industrielles est mieux équilibrée dans la zone lilloise que dans celle de Roubaix-Tourcoing. En 1974, la branche textile-habillement ne représente "que" 23,6 % des emplois industriels contre près de 60 % à Roubaix-Tourcoing. A l'inverse, le B.T.P. représente 21 % contre 9 % et les industries métallurgiques et mécaniques 26 % contre 10 % (1).

D'autre part, c'est sur la zone lilloise que se concentre l'essentiel de la croissance des emplois tertiaires, pendant toute la période de 1962 à 1975. Globalement, sur la Métropole comme dans la plupart des agglomérations françaises, la croissance du tertiaire compense, et au-delà, le déclin de l'emploi industriel. Pour 42 000 emplois secondaires disparus de 1962 à 1975, 70 000 environ sont créés dans le secteur tertiaire. Sur ces 70 milliers, 31 sont localisés dans la zone de Lille, 15,5 seulement dans la zone de Roubaix-Tourcoing et 23,5 dans le reste de l'arrondissement. La concentration des emplois tertiaires à Lille, principalement d'ailleurs dans les activités administratives, les banques et les services, et la sous-tertiarisation de Roubaix-Tourcoing viennent donc conforter les tendances à l'accentuation des disparités déjà enregistrées, et de longue date dans le secteur industriel.

Cette situation pose donc à Lille des problèmes et des enjeux urbains d'une toute autre nature que ceux que nous avons observés à Roubaix, probablement plus semblables à ceux que l'on rencontre dans la plupart des agglomérations importantes dans le reste du pays. Ce qui caractérise le mieux l'évolution du pôle urbain lillois depuis le milieu des années 1960, c'est la conjonction de deux tendances principales : la tendance à la concentration du tertiaire que nous venons d'évoquer, qui entraîne une pression foncière importante dans toute la zone centrale et sur la partie lilloise de l'axe sud-ouest - nord-est de la Métropole ; la tendance à l'éclatement du pôle urbain lillois,

(1) Source A.S.S.E.D.I.C. 1974, rapporté par P. BRUYELLE "Lille et sa communauté urbaine" - La Documentation Française - 1976.

par une croissance très importante des banlieues et par un net dépeuplement de la commune-centre. De 1968 à 1974, le pôle urbain lillois accueille plus de 60 % de la construction neuve, contre à peine 33 % dans le secteur nord-est. Mais les 4/5 de ces 60 % sont localisés en banlieue et le mouvement tend à s'accélérer à partir du début des années 1970. Compte-tenu des effets de la pression foncière dans le centre, de la difficulté des opérations de restauration immobilière publique ou de conversion des friches industrielles en zones d'habitat, on note que la production de l'offre municipale d'H.L.M., qui était totalement localisée sur le territoire de la ville de Lille jusqu'en 1971, se déplace majoritairement sur les communes de banlieue après cette date.

Un des résultats importants de ce processus est, en partie, la tendance au dépeuplement du centre de Lille. De 1968 à 1975, le déficit de population de la commune est de plus de 18 000 personnes, ce qui représente près de 10 % de la population totale. Comme à Grenoble, mais sur une plus grande échelle, la ville de Lille subit des pertes de population qui ne manquent pas d'affecter la base sociale de la municipalité. En effet, les transferts de population qui s'opèrent de Lille vers ses banlieues concernent principalement des couches sociales moyennes, et en leur sein des populations de jeunes ménages. P. BRUYELLE estime que sur 60 000 logements construits de 1968 à 1974, 44 % accueillent des ménages en transferts simples (en provenance de l'habitat ancien) dont plus de la moitié correspondent à des délocalisations. Le remplissage de la Ville Nouvelle de Lille-Est correspondrait essentiellement à ce phénomène.

Ainsi, le pouvoir municipal lillois nous paraît enfermé dans une contradiction dont il ne pourra sortir qu'en remettant en cause, lui aussi, le mythe de la Métropole. Expliquons-nous.

Le mythe métropolitain c'est l'idée selon laquelle l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing est appelée à devenir un "pôle de commandement" pour le Nord de la France, qu'elle a vocation à servir de cadre pour l'implantation d'un tertiaire supérieur important qui détache la Région de l'attraction parisienne. Ce mythe repose sur deux éléments principaux : la récupération locale de l'idéologie étatique des "métropoles d'équilibre" ; une mauvaise évaluation (générale en France, on le sait depuis) du contenu de la croissance de l'emploi tertiaire depuis 1965.

Ce mythe nous a paru fonctionner assez largement comme une tentative d'exorciser la réalité de la crise régionale et urbaine.

Dans cette perspective, l'objectif de construction pour le tertiaire a été fixé, à la fin des années 1960, à des niveaux trop ambitieux. C'était le cas, en particulier, pour la réalisation de bureaux, et cette ambition a été d'ailleurs en partie le résultat de la concurrence que se sont livrés le pouvoir d'Etat et celui de la C.U.D.L. pour l'aménagement de la Métropole. Les projets relatifs au Centre Directionnel d'une part (1), au Diplodocus d'autre part (2), témoignent assez bien de cette situation.

Dans le même ordre d'idées, la conduite du projet d'aménagement de la Ville Nouvelle de Lille-Est, volontairement située en dehors des institutions politiques locales (et sa récupération par la C.U.D.L. sera lente, difficile et sans effet notable sur les orientations d'aménagement) montre assez clairement comment l'Etat entend ne pas laisser au pouvoir local les rares moyens pratiques d'une politique urbaine digne d'une métropole régionale.

Ainsi, les tendances de localisation de l'emploi tertiaire, qu'il s'agisse de celles relevant principalement du fonctionnement "spontané" de ce marché spécifique ou de celles relevant des initiatives des principaux pouvoirs aménageurs (l'Etat, la C.U.D.L., la Ville de Lille), confirment l'hégémonie du pôle urbain lillois dans le territoire métropolitain en général, et le rôle particulier du centre de Lille dans le domaine de la promotion des surfaces de bureaux en blanc. Compte tenu de l'exiguïté relative du territoire lillois, et en particulier du centre, ces tendances génèrent rapidement des contradictions fortes sur l'occupation du sol entre fonctions tertiaires et fonctions résidentes. Le risque d'une production excédentaire de surfaces de bureaux par rapport au rythme et à la nature de la croissance du tertiaire rend cette contradiction d'autant plus aiguë.

Pour se garder autant que possible des conséquences de cette situation, le pouvoir local lillois a besoin de maîtriser, ou tout au moins de contrôler, les principaux instruments de la politique du logement. Aussi, la Ville

(1) Le Centre Directionnel a été le projet-symbole de la politique de promotion métropolitaine que l'Etat a voulu mener. Le projet prévoyait 432 000 m² de bureaux au total, dont 105 000 de bureaux privés et 115 000 d'administrations, 1 000 logements et 11 200 places de stationnement ; la réalisation étant prise en charge par l'Etat. L'opération se résumait, en 1979, aux 20 000 m² de bureaux de l'immeuble Le Forum, non totalement occupés.

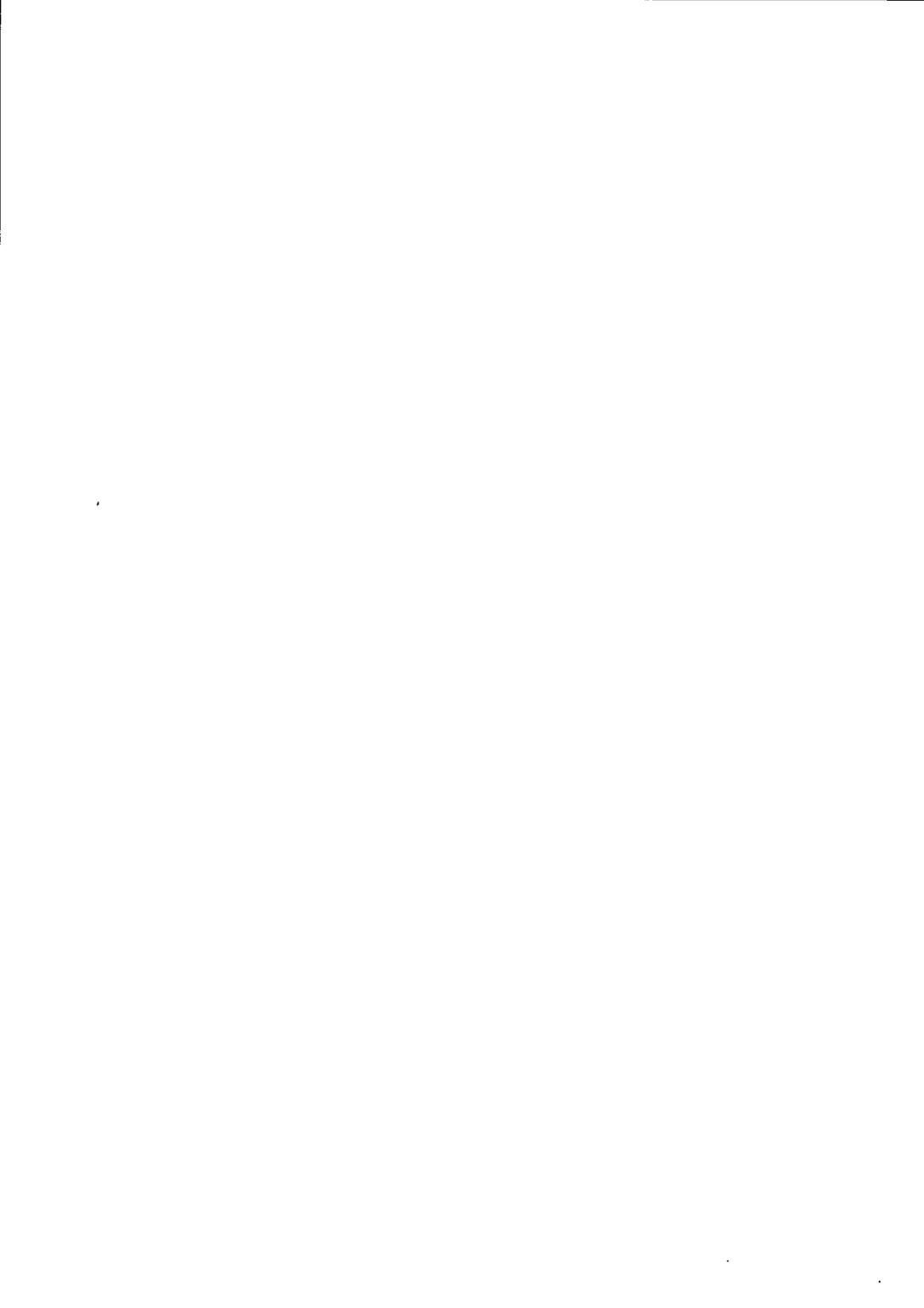
(2) En 1972, c'est un projet privé, soutenu par la C.U.D.L., qui défraie la chronique : le Diplodocus, 115 000 m² dont 40 000 de bureaux. La construction est rapidement arrêtée, en particulier sous la pression des associations de défense du cadre de vie, et le permis de construire est annulé en 1976 à la suite de l'intervention du maire de Lille.

s'est-elle engagée très tôt dans des opérations de restauration du tissu ancien (secteur sauvegardé, quartier de Wazemmes) ou de production de logement neuf en fonction des opportunités foncières (notamment par récupération de bâtiments industriels). Mais cette politique entre rapidement en concurrence avec celle que la Communauté Urbaine développe progressivement, drainant une part croissante des aides publiques au logement soit vers la Ville Nouvelle, soit vers les autres communes périphériques du pôle lillois.

Qu'il s'agisse donc des problèmes relatifs au développement de la tertiarisation de l'économie locale ou de ceux relatifs aux mécanismes de production et de localisation de l'habitat, l'action de la Communauté Urbaine se révèle, au bout de quelques années, ne pas apporter à la commune de Lille tous les avantages qu'elle pouvait espérer d'une politique fondée sur le développement de l'idée métropolitaine.

CHAPITRE I I

LA COMMUNAUTE URBAINE ET LE RESEAU DE VOIES RAPIDES



I - L'ARTICULATION DES ECHELLES

Le schéma de voirie qui structure la métropole lilloise est constitué par l'articulation de deux niveaux d'infrastructures.

1.1 - Tout d'abord, les infrastructures proprement métropolitaines concernent principalement : la liaison entre les trois villes principales Lille, Roubaix et Tourcoing, constituée par le Grand Boulevard qui comprend un tronçon commun de Lille au Croisé Laroche , puis deux branches assurant l'une la pénétration de Roubaix par le Sud-Ouest (RN 350 A), l'autre la pénétration de Tourcoing par un tracé parallèle (RN 350). Ces infrastructures relativement anciennes, qui doublent très exactement l'infrastructure du Mongy, posent à l'évidence des problèmes de modernisation, même compte tenu du trafic somme toute limité qui les emprunte ;

la desserte primaire propre au pôle urbain lillois dans sa partie la plus dense qui, outre un petit nombre d'axes de pénétration dans Lille intra-muros, est constituée principalement par les éléments d'une rocade de voirie rapide déjà largement engagée durant le V° Plan, dont la fonction est double : relier entre eux les principaux points d'entrée de la zone urbaine centrale, de façon à distribuer le trafic entrant ou sortant, ce qui permet de limiter le rôle du réseau viaire ancien intra-muros à des fonctions de distribution interne ; assurer l'évitement du trafic de transit à vocation régionale ou interrégionale. Le schéma ci-dessous montre quels sont les tronçons déjà réalisés avant la programmation VI° Plan, à savoir le Boulevard Périphérique Est, le tronçon Nord, l'amorce du B.P. Sud et celle du B.P. Ouest, respectivement à partir des débouchés des autoroutes A 1 au Sud et A 25 à l'Ouest.

De ce point de vue, le réseau viaire métropolitain apparaît comme une étoile à 3 branches (Ouest, Sud, Nord-Est) centrée sur Lille, l'interconnexion

des branches étant assurée par le Boulevard Périphérique en construction qui assure ainsi une double fonction de protection du centre et de distribution des trafics de pénétration.

1.2 - Ce premier schéma est, en fait, profondément imbriqué au schéma des voiries autoroutières de niveau national, à l'époque constitué par le tronçon autoroutier Paris-Lille (A 1 ouverte entre Arras et Lille depuis 1957) et par le tronçon A 25 de l'axe régional Ouest-Est Calais-Lille-Bruxelles qui pénètre dans Lille par le Sud-Ouest.

Il est difficile, ici, de s'étendre sur les problèmes posés par l'établissement du schéma routier rapide du Nord de la France. Retenons simplement que les choix proposés par l'O.R.E.A.M. Nord, qui retiennent le principe de deux axes Est-Ouest (l'un au niveau du Bassin Minier, l'autre au niveau de la Métropole Lilloise) et d'au moins un ou deux axes Nord-Sud assurant "la colonne vertébrale" de l'Aire Urbaine Centrale (c'est-à-dire l'axe Tourcoing-Roubaix-Lille-Lens-Arras), se sont traduits au niveau du Schéma Directeur des Routes et Autoroutes dans le Nord de la France par un principe de maillage qui est le suivant.

Deux axes parallèles assurent les liaisons Est-Ouest, c'est-à-dire l'articulation du littoral (promis à un grand avenir portuaire et industriel) aux grandes conurbations industrielles de l'intérieur:

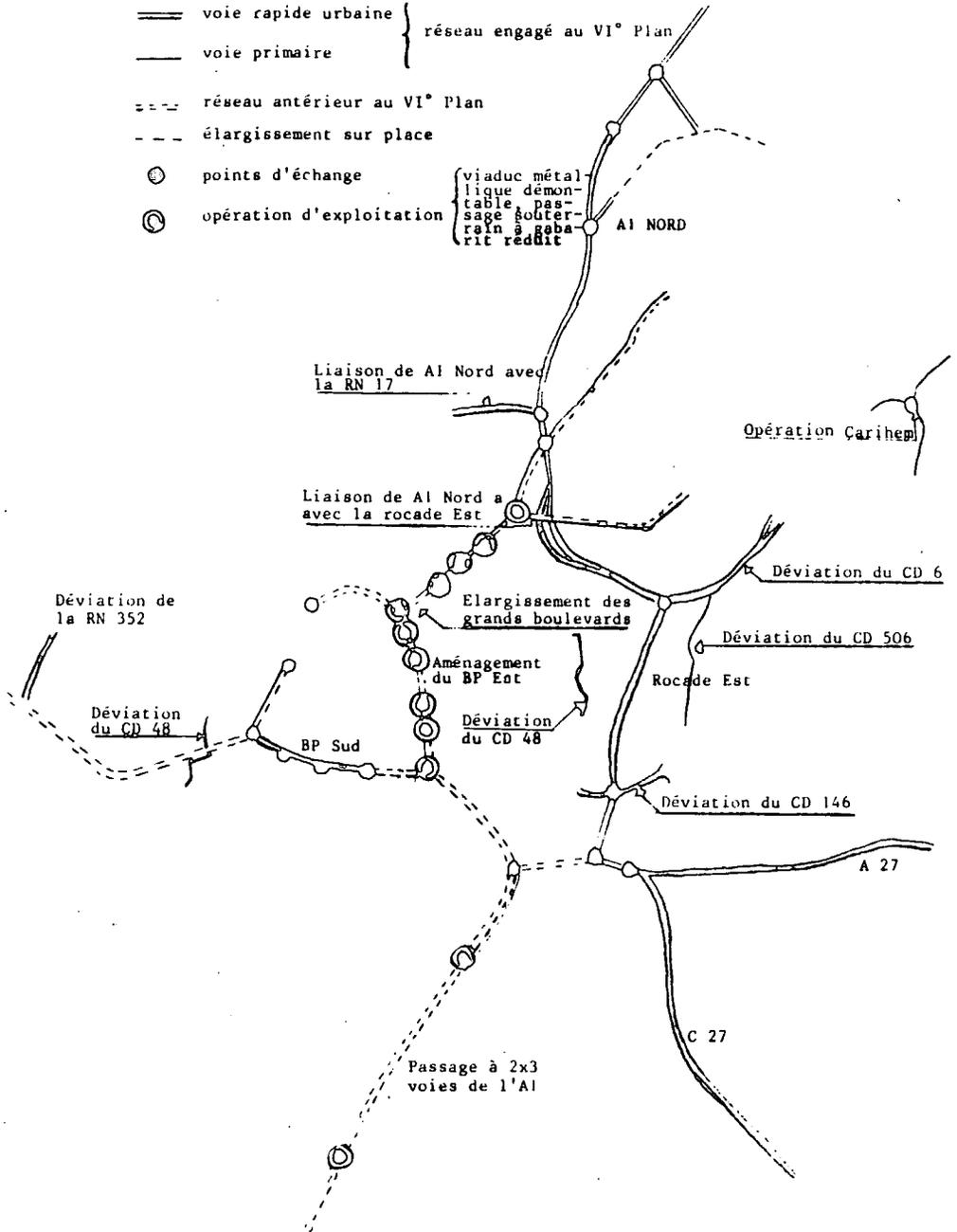
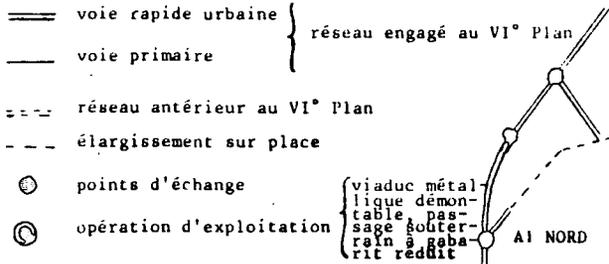
- au Nord, la liaison Dunkerque (A 25)-Lille (A 27)-Tournai-Bruxelles-Liège,
- au Sud, Calais (A 26)-Béthune (rocade minière)-Bouchain (A 2)-Mons-autoroute de Wallonie.

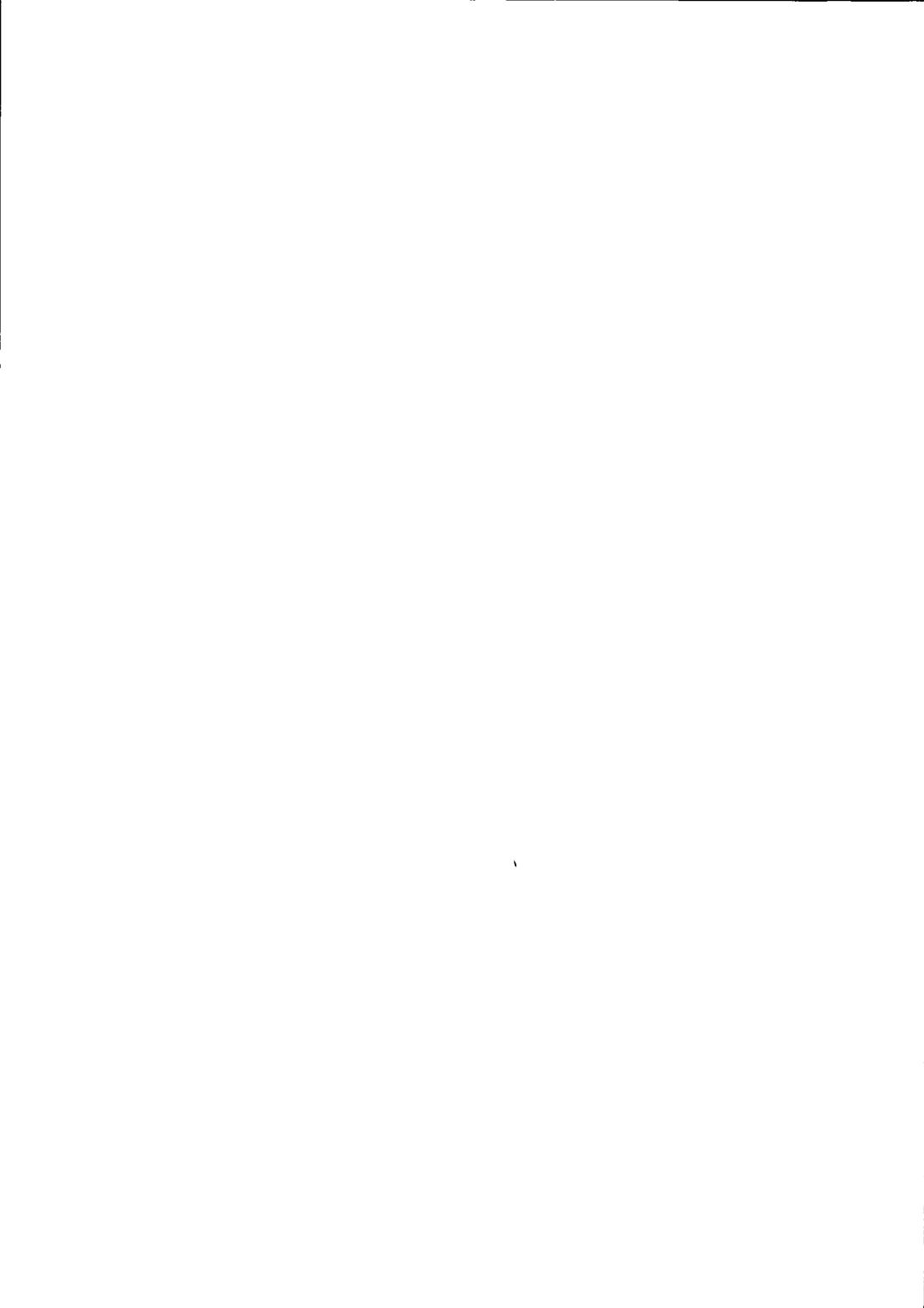
Deux axes Nord-Sud principaux complètent la maille orthogonale qui, dans l'esprit du Schéma d'Aménagement Régional, associe l'Ouest du Bassin Minier à la métropole lilloise :

- à l'Est, la liaison Paris-Arras-Lille-Gand par l'autoroute A 1 déjà ouverte jusqu'à Lille et en cours de prolongement à partir de Tourcoing,
- à l'Ouest, l'itinéraire A 1bis, Tourcoing-Arras-Amiens-Beauvais, nécessaire pour soulager le trafic supporté par A 1 d'Arras à Tourcoing.

PLAN D'ENSEMBLE DES PRINCIPALES OPERATIONS

D'INFRASTRUCTURES REALISEES OU ENGAGEES AU VI° PLAN





Ce faisant, la métropole, et plus particulièrement le pôle urbain lillois, constitue le point nodal des deux axes les plus chargés, les seuls d'ailleurs qui soient en cours de réalisation à l'époque que nous étudions, sans qu'on puisse espérer, à court ou moyen terme, que les infrastructures supplémentaires projetées (A 26 au Sud, A 1 bis au Nord-Ouest) délestent sensiblement ces axes d'une part très notable de leur trafic. Les caractéristiques générales des tracés, qui résultent notamment du parti pris d'assurer au plus près la desserte des grandes agglomérations (1), imposent, dans le cas qui nous occupe, une totale imbrication des fonctions.

Ainsi l'axe Est-Ouest situé au niveau de la métropole ne peut-il être assuré de sa continuité, et donc de sa performance, que par l'emprunt du Boulevard Périphérique Sud de Lille comme tronçon de jonction entre A 25 à l'Ouest, A 1 puis A 27 à l'Est.

De la même façon, se pose le problème de la jonction entre le tronçon Sud de l'A 1, qui débouche précisément entre les B.P. Sud et Est et le tronçon Nord (vers la Belgique), par un itinéraire qui, nécessairement, traverse la métropole entre ses deux pôles urbains principaux (Lille et Roubaix-Tourcoing). La solution primitivement retenue consiste à assurer la jonction à partir du Boulevard Périphérique Est de Lille, en ouvrant une percée à travers le quartier de Fives pour rejoindre A 1 Nord au niveau du Croisé Laroche. Les difficultés évidentes de réalisation de la rénovation du quartier de Fives amènent, en fait, à ne pas envisager la programmation de cet équipement avant le VIII^e ou le IX^e Plan, la solution d'attente consistant à utiliser un tracé de raccordement par la Rocade Est, initialement conçue comme voie centrale de la Ville Nouvelle de Lille Est, qui se trouve donc aujourd'hui (avec une capacité portée à 2 x 3 voies au cours du VI^e Plan) supporter l'essentiel du trafic de transit Nord-Sud !

Ces deux exemples du Boulevard Périphérique Sud et de la Rocade Est illustrent remarquablement bien les conséquences de l'imbrication des différents trafics (international, régional, métropolitain, local, marchandises et migrations alternantes) qui constitue le lot commun au système viaire primaire de l'agglomération.-----

(1) Ce qui a une double justification : les axes routiers et autoroutiers de premier ordre sont structurants au sens où ils assurent convenablement "l'intégration du principal pôle de développement à l'Europe du Nord-Ouest", ce qui suppose un maillage serré dont les points nodaux desservent directement les places principales,

la rentabilité des infrastructures dépend largement de la possibilité de drainer les trafics propres aux aires urbaines traversées.

II - LES PROGRAMMES

Par suite, il n'est pas toujours aisé de distinguer, parmi les opérations de voirie primaire engagées à partir de 1970, celles qui répondent aux intérêts propres de la Communauté Urbaine et celles qui relèvent d'une logique de type régional ou national tout en bénéficiant du concours financier de la C.U.D.L.. Une application stricte du critère de classement des infrastructures par la définition du maître d'ouvrage n'est, en effet, que d'une utilité limitée. Encore faut-il distinguer largement entre les projets d'infrastructures (par exemple inscrits au S.D.A.U.) et les programmations effectivement retenues lorsqu'elles dépendent d'autorisations de programme sur budget de l'Etat.

L'objet de ce chapitre étant de décrire les champs d'intervention de la C.U.D.L. tels qu'ils apparaissent délimités dans les premières années de son fonctionnement, on proposera une décomposition relativement sommaire de la nomenclature des réalisations dans lesquelles elle se trouve impliquée, en nous réservant de la justifier ou de l'amender à l'occasion d'une étude plus précise des enjeux qui paraissent guider les décisions correspondantes.

2.1 - Il convient en effet, au minimum, de noter l'importance des "coups partis" concernant l'organisation du schéma des liaisons routières, à la fin du V^e Plan. Comme on l'a laissé entendre dans ce qui précède, ces coups partis, dont la logique exprime la structure des objectifs poursuivis aux niveaux régional et national, dessinent principalement deux types d'enjeux dont hérite la Communauté Urbaine : l'achèvement de la croisée autoroutière d'une part, la réalisation de la Ville Nouvelle d'autre part.

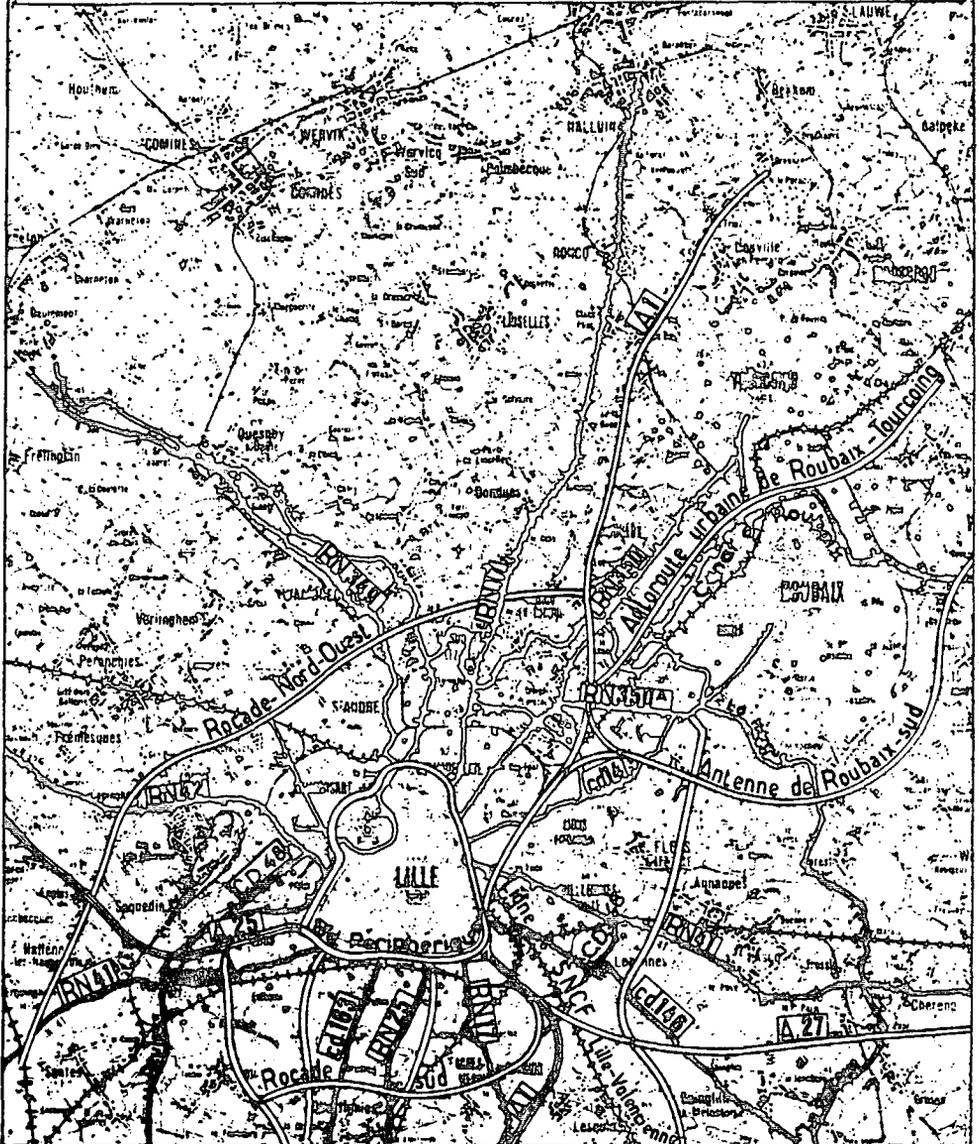
L'interconnexion des autoroutes de liaison A 25 et A 27, d'une part, A 1 Nord et A 1 Sud d'autre part, suppose dans un premier temps, outre l'achèvement des tronçons autoroutiers correspondants proprement dits et la réalisation de leurs raccordements les plus importants au réseau des routes nationales, le renforcement du Boulevard Périphérique de Lille dans ses tronçons Sud et Est et la réalisation du Boulevard de Fives (comme décrit plus haut).

La réalisation de la Ville Nouvelle de Lille Est repose, au point de vue des investissements routiers, d'une part sur la réalisation d'un axe central d'orientation Nord-Sud, d'autre part sur la réalisation d'accès rapides à Lille (par A 27 et A 1) et à Roubaix (par la déviation du CD 6 qui pénètre dans Roubaix par le Sud).



- MÉTROPOLE DU NORD -

ÉTUDE PRÉLIMINAIRE DU RÉSEAU ROUTIER DE L'AGGLOMÉRATION LILLOISE





Comme on l'a vu, la difficulté de la jonction de A 1 Nord et A 1 Sud par le Boulevard de Fives amène à modifier quelque peu le schéma initial, en assurant cette jonction au moyen de la transformation de cet axe Nord-Sud de la Ville Nouvelle en rocade Est de Lille, ce qui suppose en outre d'assurer une liaison spécifique entre le débouché Nord de cette rocade et la section Nord de A 1.

Si l'on aboutit ainsi à éviter de surcharger le Boulevard Périphérique Est de Lille avec le transit Sud-Nord, n'est évidemment pas résolue la question du transit de A 25 vers A 1 Nord, qui reste tributaire du passage par le B.P. Est et, par voie de conséquence, par le Boulevard de Lille à Roubaix-Tourcoing jusqu'au Croisé Laroche.

Aussi, il est clair qu'on ne peut pas imputer la réalisation des très nombreux équipements d'exploitation sur cet itinéraire à la seule volonté d'améliorer la liaison Lille-Roubaix-Tourcoing comme cela est généralement présenté (de même qu'on ne saurait écarter cette justification).

En fin de compte, l'interconnexion autoroutière et la promotion de la Ville Nouvelle, qui recouvrent la quasi totalité des investissements à maîtrise d'ouvrage d'Etat engagés au VI^e Plan, se sont avérés deux objectifs contradictoires, le premier primant sur le second en aboutissant à dénaturer la finalité des réalisations projetées.

2.2 - Dans un deuxième temps, il faut noter que les responsables de la Communauté Urbaine ont largement accepté d'entériner la logique de ces coups partis, comme leurs conséquences inévitables, tant en ce qui concerne le changement de sens de la Rocade Est que la nécessité de renforcer (notamment par de nombreux aménagements de carrefours ou autoponts) la capacité des Boulevards Périphériques Sud et Est de Lille.

Ce faisant, les dépenses à la charge de la Communauté Urbaine de Lille sont très largement orientées vers le soutien à ces opérations, principalement dans les années 1970 à 1972 incluse, au détriment des opérations d'intérêt directement communautaire ou communal. Comme le notent J. LOJKINE et R. DELACROIX, non seulement les dépenses effectuées par la C.U.D.L. pour des programmes de l'Etat représentent environ 1/3 du total des investissements en voirie (sans tenir compte des dépenses à la charge de l'Etat), mais il faut attendre 1973 pour

que le montant des dépenses affectées à la voirie communautaire rejoigne le niveau des dépenses communales correspondantes (dans l'ensemble des 87 communes) avant la création de la communauté (1).

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Voirie rapide pour le compte de l'Etat et du Département (1)	11.069	21.764	9.661	11.004	24.714	25.574
Voirie communautaire (2)	19.190	39.564	38.021	49.280	51.575	45.308

TOTAL . 103.786 (1)

. 242.947 (2)

On note ici, principalement, l'effet des dépenses imposées par l'existence de ces coups partis et de leur intégration dans les priorités de la C.U.D.L.. Les conséquences financières de ces décisions portent bien évidemment sur la capacité de la C.U.D.L. à programmer des investissements correspondant de plus près aux intérêts des communes qui la composent. Quels sont-ils ?

2.3 - Les objectifs déclarés

On peut distinguer deux niveaux d'objectifs en la matière, suivant l'échelle à laquelle s'exprime la cohérence de ces objectifs.

2.3.1. - Le niveau communautaire

Il correspond aux opérations de voirie rapide qui permettraient de compléter le schéma engagé par la logique des grands investissements nationaux tant en ce qui concerne la structure du pôle urbain lillois dans sa totalité, que l'articulation de ce pôle avec l'agglomération de Roubaix-Tourcoing.

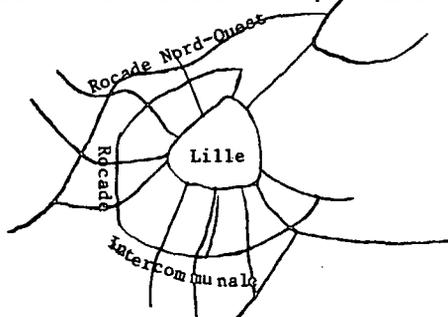
a) Au titre de la structuration du pôle urbain lillois, le schéma souhaité par la C.U.D.L. repose sur l'existence de deux rocade destinées à assurer les déplacements interpériphériques liés à la croissance des communes de la banlieue lilloise et sur le renforcement des axes de pénétration dans la ville de Lille elle-même.

 (1) J. LOJKINE et al. : Politique urbaine et pouvoir local dans l'agglomération lilloise - 1978 - p. 62

Il s'agit premièrement de la rocade Nord-Ouest qui contourne l'urbanisation existante dans ce secteur tout en reliant l'autoroute A 25 à l'axe Lille-Roubaix-Tourcoing au Nord de Marcq en Baïoëul.

Il s'agit deuxièmement, et peut-être surtout, de la rocade intercommunale, qui permet d'une part de relier entre elles toutes les communes des quadrants Nord-Ouest et Sud de la périphérie lilloise et, d'autre part, d'assurer une bonne distribution des trafics entre les pénétrantes. En effet, le schéma retenu revient, en fait, à partir de cette rocade, à organiser un réseau en peigne arrondi dont Lille est le centre et qui devrait accroître considérablement les capacités d'échange entre centre et banlieues. S'y accrochent des voiries de pénétration nouvelles (liaison Lille-Lens au Sud, pénétrante Nord et pénétrante Ouest) ou des renforcements d'infrastructures existantes (doublement de la R N 25, doublement de l'A 25). Ces axes de pénétration débouchent tous sur le boulevard périphérique de Lille, dont l'achèvement à l'Ouest constitue une pièce maîtresse du dispositif.

b) Cela étant, reste le problème de l'intégration du pôle Nord-Est de la Métropole dans l'ensemble urbain, déjà bien structuré (potentiellement) par l'organisation du pôle lillois.

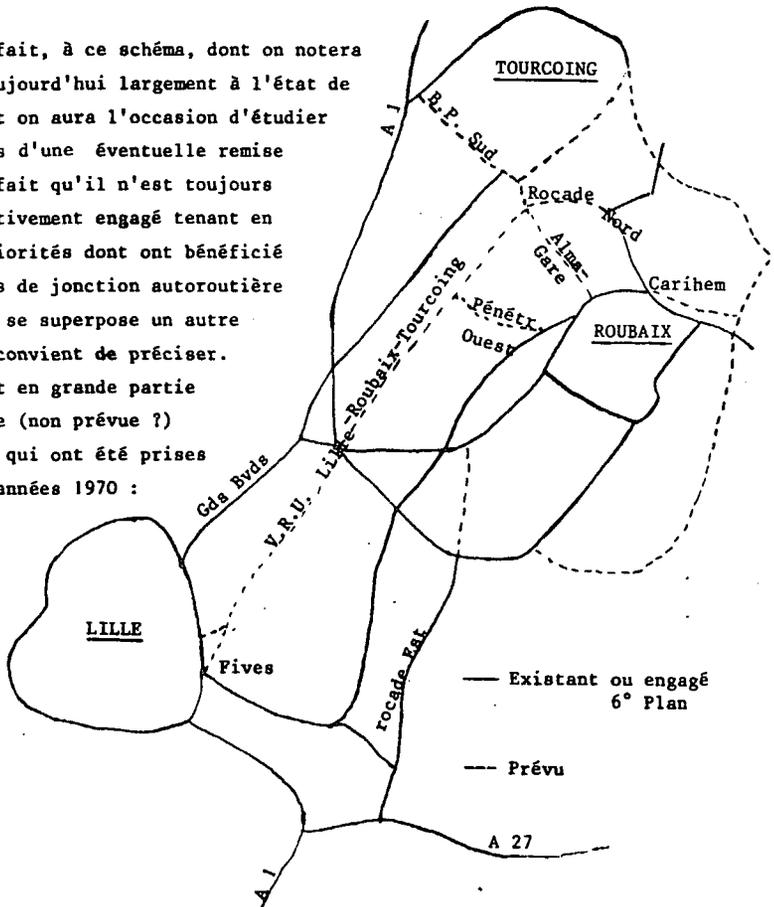


Cette intégration passe par deux types d'actions : le renforcement de la liaison rapide entre Lille d'une part, Roubaix-Tourcoing d'autre part, complété par l'organisation des pénétrations dans le tissu urbain du Nord-Est ; la réalisation d'opérations de voirie destinées à accompagner les principales options d'aménagement des deux villes du Nord-Est.

La liaison Lille-Roubaix-Tourcoing se trouve renforcée, dans la réalité, par l'aménagement des grands boulevards dont la capacité a été nettement augmentée par une série de travaux engagés au VI^e Plan, qu'il s'agisse d'élargissements (section Lille-Le Croisé Laroche), de réalisations de mini-souterrains aux carrefours et de l'aménagement du Croisé Laroche, qu'il s'agisse enfin de la mise en place d'une onde verte. Par contre, les sections tourquennoises et roubaisiennes de cet itinéraire restent de qualité moyenne, n'ayant pas fait l'objet de travaux significatifs.

Le projet le plus important consiste à doubler (et au-delà) cet itinéraire, par la création d'une voirie rapide urbaine de haut niveau, joignant Lille (secteur de la Foire Internationale) à Roubaix-Tourcoing par un itinéraire direct unique, empruntant d'abord le tracé initialement prévu, à travers le quartier de Fives, pour la jonction des deux sections de A 1, puis, au-delà de Wasquehal, pénétrant dans l'agglomération de Roubaix-Tourcoing en empruntant le tracé du canal qu'il est convenu de déclasser et de remblayer pour laisser place à cette infrastructure. Ainsi, la pénétration s'opérerait-elle sous la forme d'une rocade Nord de Roubaix irriguant le centre de Roubaix par les branchements d'une pénétrante Ouest (à créer), de la voie structurante de l'opération Alma-Gare (à réaliser), enfin par le débouché de cette rocade à Carihem (dont l'aménagement viaire a été engagé au VI° Plan). La sortie vers Tourcoing s'effectue, au moyen d'un barreau dans le prolongement de la voie d'Alma-Gare, par branchement sur un boulevard périphérique Sud.

En fait, à ce schéma, dont on notera qu'il reste aujourd'hui largement à l'état de projet et dont on aura l'occasion d'étudier les conditions d'une éventuelle remise en cause (le fait qu'il n'est toujours pas significativement engagé tenant en partie aux priorités dont ont bénéficié les opérations de jonction autoroutière au VI° Plan), se superpose un autre schéma qu'il convient de préciser. Ce dernier est en grande partie la conséquence (non prévue ?) des décisions qui ont été prises au début des années 1970 :



la jonction de A 1 Sud et A 1 Nord par la rocade Est, traversant la Ville Nouvelle ; la pénétration de Tourcoing par le Nord à partir de l'autoroute A 1, ce qui constitue l'amorce d'une rocade Nord de Tourcoing ; la pénétration de Roubaix par le Sud (déviation du CD 6) à partir du débouché de la rocade Est. Dans la pratique, le réseau ainsi constitué n'apporte à peu près aucune solution à la liaison directe avec Lille centre. Par contre, il ouvre une alternative dans le champ des relations entre le pôle Nord-Est et le reste de la Métropole, voire la Région, en assurant la liaison la plus directe qui soit avec la Ville Nouvelle de Lille-Est d'une part, avec le Sud de la Métropole voire le Bassin Minier d'autre part, par un accès direct à A 1 Sud (par la rocade Est et A 27). On notera cependant qu'il est fortement déséquilibré au profit de Roubaix Sud et Est et au détriment de Tourcoing, dont les relations avec toutes les autres zones de la Métropole se trouvent encore allongées.

Il est très difficile, sur la seule base de la description des schémas routiers réalisés ou en projet, de tirer les conséquences de la situation ainsi identifiée. Y a-t-il ou non, pour qui et en quels termes, contradiction entre un renforcement des liaisons vers Lille et l'établissement de relations plus directes entre Roubaix, Lille Est et le Sud de la Métropole ? Quelles conséquences un tel schéma, qui, à l'évidence n'apparaît pas conforme aux orientations du S.D.A.U., peut-il avoir sur les stratégies d'aménagement ? Il n'est pas possible de répondre, ici, à ces questions. Il est possible, par contre, d'observer qu'elles se posent à partir de la seule transcription des décisions prises en matière d'infrastructures primaires et ce avec d'autant plus d'acuité et d'intérêt qu'elles sont, pour une large part, la conséquence naturelle des conditions dans lesquelles la Communauté Urbaine a entériné et repris à son compte (en mobilisant ainsi une part importante de son budget et en repoussant d'autant d'autres opérations) les orientations déjà prises par les administrations d'Etat.

2.3.2 - La voirie communale

Le deuxième niveau qu'il faut évoquer est celui des interventions communautaires en matière de voirie communale.

Il s'agit, et de loin, de la part la plus importante des dépenses de la Communauté Urbaine en matière d'investissements de voirie. Il n'est pas utile de chercher à détailler le contenu de ces interventions, et il nous suffira d'en évoquer l'importance. Par contre, il convient de s'attacher aux conditions dans lesquelles ces interventions sont réalisées.

Les compétences concernant les réalisations et l'entretien des voiries communales sont revenues de droit à la Communauté Urbaine au moment de sa création. L'exercice de ces compétences, sur un territoire de 60.000 hectares découpé en 87 communes, a bien sûr donné lieu à la mise en place de services techniques importants, constitués en grande partie par transferts des services techniques communaux antérieurs. De ce fait, la C.U.D.L. constitue un instrument technique puissant, capable de traiter l'essentiel des problèmes de cette nature et notamment de se substituer aux modes classiques d'intervention des services déconcentrés de l'Etat. Il en résulte assez logiquement l'hypothèse d'une centralisation excessive des décisions et d'une déposssession relative des élus communaux au profit de la Direction des services techniques de la C.U.D.L.

Ce qu'on souhaite souligner (ce qu'en tout cas nombre de nos interlocuteurs se sont plu à souligner), c'est qu'en fait un mécanisme de décision particulier tend, en théorie tout au moins, à contrebalancer ces inconvénients prévisibles. Dans les faits, l'enveloppe budgétaire de la C.U.D.L. consacrée à la voirie communautaire n'est pas dépensée sur proposition des services communaux ou des élus responsables de ce secteur au Conseil de communauté. Elle est au contraire répartie a priori entre les 87 communes membres, en fonction de critères quantitatifs simples (tels que population, longueur de voirie etc...), ce qui revient à ouvrir des autorisations de programme pour chacune d'entre elles. Les dépenses sont alors réalisées, par les services de la C.U.D.L., sur proposition des communes, qui ont en outre la faculté de reporter les montants de crédits dont elles sont dotées sur des exercices ultérieurs de façon à pouvoir envisager de concentrer les efforts sur des opérations importantes lorsque celles-ci s'avèrent nécessaires.

Ce type de pratique n'est pas propre à la Communauté Urbaine de Lille. Elle y a été instaurée par son premier Président, Augustin Laurent, qui l'avait déjà mise en vigueur au sein du Département du Nord. Elle est présentée, par ses défenseurs, comme un gage de fonctionnement démocratique et, peut-être surtout, comme un moyen de protéger le fonctionnement de l'Assemblée Départementale contre l'arbitraire de l'administration d'Etat. Transposée à la Communauté Urbaine, elle se présente comme un moyen de sauvegarder l'initiative communale face au pouvoir de la structure communautaire.

Pour notre part, et en dehors de tout jugement de valeur, il nous paraît difficile de survaloriser ce type de procédure en la tenant pour une garantie crédible de fonctionnement démocratique, dans la mesure notamment où

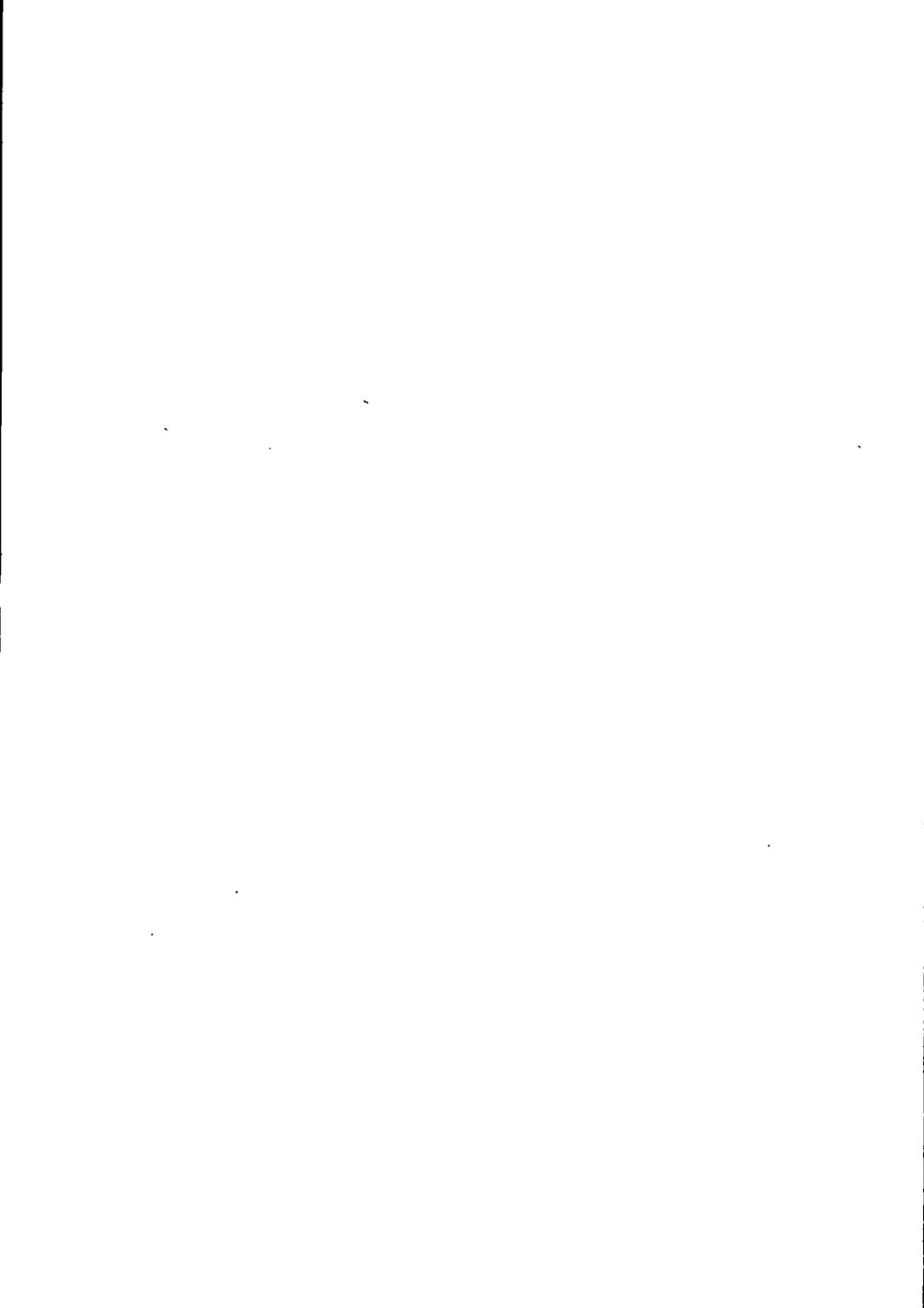
l'application mécanique de critères quantitatifs ne peut jamais se substituer de façon pleinement satisfaisante à une évaluation politique des besoins et des priorités. En particulier, certaines communes peuvent se trouver, par ce jeu, en position de devoir gérer les conséquences de décisions d'un autre niveau sur lesquelles elles n'ont pas forcément de pouvoir. On notera, par exemple, que le renforcement des capacités d'accessibilité vers le centre de Lille, au moyen de l'aménagement des axes de pénétration pour lesquels la décision est clairement de niveau communautaire, engendre des niveaux de trafic dont les effets sur les besoins de voirie communale peuvent être hors de proportion avec les dotations budgétaires ainsi établies.

En fait et nous y reviendrons par la suite, on interprètera plus la mise en application de cette procédure, comme un moyen d'intégration non négligeable des élus communaux et particulièrement ceux des communes de petite taille faiblement représentés au Conseil de Communauté, dans le fonctionnement politique de la Communauté Urbaine. Il n'est besoin, pour s'en persuader, que de feuilleter l'ouvrage édité par la C.U.D.L. pour présenter le bilan de son action de 1971 à 1976. Celui-ci détaille, commune par commune, la liste des opérations de voirie réalisées pendant toute la durée du mandat. Publié à la veille des élections municipales de 1977, il constitue un véritable catalogue de la prise en compte des intérêts locaux par la Communauté Urbaine, indépendamment de toute perspective de choix politique.



CHAPITRE III

LES TRANSPORTS COLLECTIFS DANS LA METROPOLE DU NORD



I - LES RESEAUX URBAINS ET LES PREMIERES INTERVENTIONS DE LA C.U.D.L.

1 - La situation initiale

La situation des transports collectifs urbains dans la Métropole du Nord traduit, peut-être plus clairement encore que beaucoup d'autres indications, la structure profondément bipolaire de la Métropole.

Deux réseaux urbains, nettement identifiables par leurs fonctionnements technico-économiques, coexistent, l'un centré sur la desserte du pôle urbain lillois (réseau C.G.I.T. de Lille et sa banlieue), l'autre assurant simultanément la desserte du pôle Nord-Est de la Métropole et la liaison de Roubaix et de Tourcoing avec Lille par tramway (réseau S.N.E.L.R.T., Lille-Roubaix-Tourcoing).

Deux pouvoirs concédants exercent leurs prérogatives dans le cadre d'un découpage territorial clair, sanctionné par l'existence de deux périmètres urbains (instaurés le 15.XI.1961 pour Lille, le 5.XII.1961 pour Roubaix-Tourcoing).

Pour l'agglomération lilloise, existait depuis 1960 un Syndicat Mixte d'Exploitation des Transports en Commun de Lille et sa Banlieue, associant la Ville de Lille (45 %), le Syndicat des Communes de la Banlieue de Lille (45 %) et le Département du Nord. Ce Syndicat avait été instauré 5 ans après la fin de la concession de transports urbains associant la Cie des T.E.L.B. (à laquelle a succédé la C.G.I.T.) à la Ville de Lille, se substituant à celle-ci pour l'exercice du pouvoir concédant.

En ce qui concerne l'agglomération de Roubaix-Tourcoing, le pouvoir concédant était détenu par le Département du Nord et les Villes de Roubaix et Tourcoing par le biais d'une "commission tripartite" et l'exploitation confiée à l'E.L.R.T. (Electrique Lille-Roubaix-Tourcoing). Celle-ci avait été fondée en 1905 par A. MONGY pour l'exploitation d'un réseau de tramways reliant les trois grandes villes entre elles et en 1922 avait absorbé la Cie Nlle des Tramways de Roubaix et de Tourcoing. Au 1.1.1969, lui succède la S.N.E.L.R.T.

2. L'intervention institutionnelle de la Communauté Urbaine

A la suite de la création de la C.U.D.L., celle-ci se trouvant obligatoirement investie de la vocation transports, il y a lieu de procéder au transfert du pouvoir concédant, la C.U.D.L. reprenant en la matière les compétences des communes. La solution retenue ne bouleverse pas les structures antérieures : elle les met simplement en conformité avec la nouvelle situation institutionnelle. Ainsi, le Syndicat Mixte des T.C. de Lille et sa Banlieue a été maintenu, la Communauté Urbaine se substituant simplement à la Ville de Lille d'une part, au Syndicat des Communes de la Banlieue de Lille d'autre part. En ce qui concerne le réseau du Nord-Est, a été créé (décision ministérielle du 2.VII.1969) le Syndicat Mixte des Transports Publics de la Communauté Urbaine de Lille, associant à nouveau le Département du Nord et la C.U.D.L. à raison de 50 % chacun, en substitution à l'organisation antérieure.

Un effort d'unification a néanmoins été entrepris au niveau des relations entre chacun des Syndicats et chacune des Compagnies Exploitantes, des conventions d'affermage de même type étant établies dans les deux cas, le souci d'aboutir ultérieurement à une organisation unique (par fusion des syndicats et par fusion des entreprises) étant affirmé.

La mise en oeuvre du principe d'unité du pouvoir concédant passe tout d'abord par la demande de Périmètre Urbain unique, correspondant aux limites administratives de la Communauté Urbaine de Lille. Par suite de l'opposition du Comité Technique Départemental des Transports, puis de l'échec de la procédure d'arrêté ministériel engagée alors, la création du périmètre intervient seulement le 6.II.1974 (plus de 6 ans après la création de la C.U.D.L.).

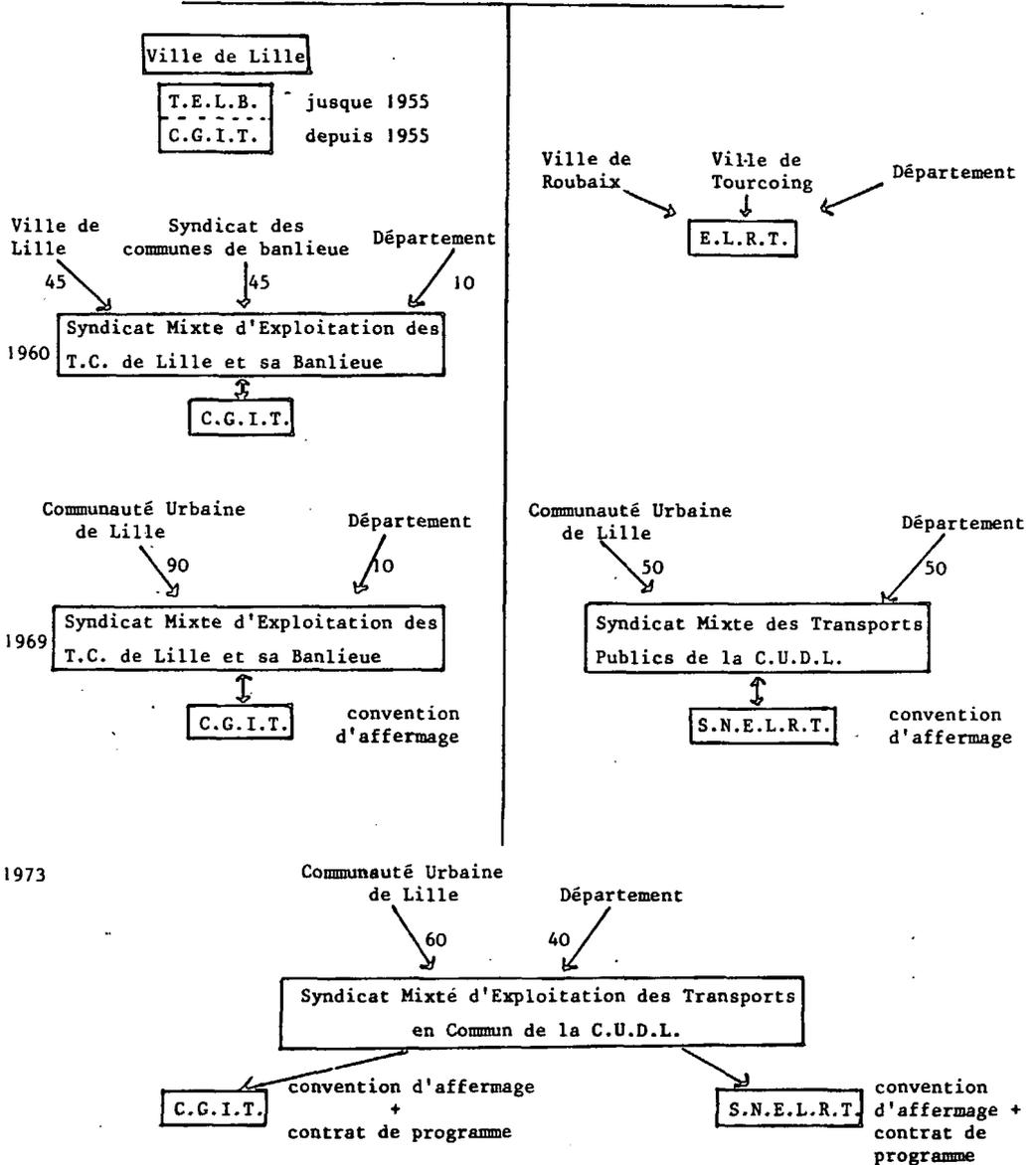
C'est, par ailleurs, l'objet d'une délibération du 30.VI.1972 de prévoir la création d'un pouvoir concédant unique, sous la forme du Syndicat Mixte d'Exploitation des Transports en Commun de la Communauté Urbaine de Lille (1), dont la mise en place intervient au 1.I.1973.

En ce qui concerne les exploitants, le principe de la fusion des deux réseaux est admis à l'échéance simultanée des deux conventions d'affermage, en 1980.

(1) Qu'on appellera simplement "Syndicat Mixte", ou "Syndicat Mixte de la C.U.D.L." dans la suite de ce rapport, par souci de simplification.

TABLEAU RECAPITULATIF DES MODIFICATIONS

DES STRUCTURES DE GESTION DES TRANSPORTS COLLECTIFS



3 - Un processus de dégradation bien engagé

L'intégration institutionnelle des réseaux de transports urbains dans les structures de la Communauté Urbaine constitue l'essentiel des actions observables de 1968 à 1974. Elle constitue en tout état de cause un préalable important de quelque politique communautaire que ce soit.

On restera cependant un peu étonné de la faiblesse de la prise de conscience des responsables communautaires en ce qui concerne la situation générale du transport collectif.

En effet, le processus de dégradation financière des transports en commun, indicateur privilégié de la crise, est déjà bien engagé, au moins en ce qui concerne la S.N.E.L.R.T., au moment où la C.U.D.L. prend sa place dans les structures de pouvoir concédant.

Les résultats des deux compagnies de transports pour la période de 1961 à 1972, montrent simultanément :

- une tendance constante à la baisse du trafic, nettement plus accusée pour le réseau de Roubaix-Tourcoing que pour celui de Lille,

- des baisses conjoncturelles de trafic nettement marquées liées aux opérations de suppressions de lignes (Lille) ou de services de tramways (Roubaix-Tourcoing),

- une dégradation financière constante, qui se traduit à Lille par l'annulation en fin de période de tout solde positif d'exploitation et, à Roubaix-Tourcoing, par un accroissement sensible du déficit (déjà structurellement installé en 1960). Les tableaux suivants sont extraits de documents de la Communauté Urbaine de Lille.

Face à cette situation, la réaction de la C.U.D.L. ressort de deux attitudes complémentaires.

D'une part, une attitude de minimisation de la composante structurelle de cette évolution. Seuls les résultats du réseau de Roubaix-Tourcoing sont résolument inquiétants, le réseau lillois résistant bien (tout au moins financièrement) au processus de dégradation. Il est alors tentant, faute d'ana-

ANNEES	NOMBRE DE VOYAGEURS TRANSPORTEES	DEPENSES	RECETTES	RESULTATS
<u>COMPAGNIE GENERALE INDUSTRIELLE DE TRANSPORTS</u>				
1960 (trois derniers trimestres)		9 945 676	10 331 466	+ 385 789
1961		14 040 474	14 816 142	+ 775 668
1962	34 668 908	14 660 659	14 721 260	+ 60 601
1963	35 487 485	15 668 064	16 056 220	+ 388 155
1964	34 791 032	16 183 215	16 695 942	+ 512 727
1965	34 838 052	16 899 399	17 163 788	+ 264 388
1966	28 355 309	15 979 864	16 232 380	+ 252 516
1967	29 654 682	17 217 935	17 309 913	+ 91 977
1968 (1)	27 044 816	18 793 244	18 272 448	- 520 796
1969	27 814 233	19 727 727	19 806 417	+ 78 690
1970	27 756 169	20 814 136	20 842 821	+ 28 684
1971 (1)	28 121 518	23 795 260	23 401 618	- 393 642
<u>L'ELECTRIQUE LILLE-ROUBAIX-TOURCOING - SOCIETE NOUVELLE L'ELECTRIQUE LILLE-ROUBAIX-TOURCOING</u>				
1960		15 635 111	14 719 666	- 915 445
1961	28 000 000	16 431 359	15 431 915	- 999 444
1962	25 300 000	16 857 917	15 545 860	-1 312 056
1963	27 200 000	18 622 865	17 930 383	- 692 481
1964	26 200 000	19 707 668	18 382 609	-1 325 059
1965	24 900 000	20 319 527	18 009 655	-2 309 872
1966	24 000 000	21 402 399	18 570 959	-2 831 439
1967	22 300 000	21 764 673	17 896 977	-3 867 696
1968	20 000 000	23 861 238	17 324 473	-6 536 765
1969	20 300 000	23 926 382	18 911 892	-5 014 489
1970	21 900 000	23 799 041	19 559 654	-4 239 387
1971	21 100 000	26 960 686	20 004 045	-6 956 640

(1) Ces déficits ont été imputés sur la moitié des résultats positifs cumulés depuis 1960 versée au Fonds de Régularisation. Le pouvoir concédant n'est donc pas intervenu pour combler le déficit de l'exploitation.

lyse plus approfondie, de ne voir dans ces résultats qu'une situation particulière au cas de Roubaix-Tourcoing et d'envisager, par des mesures d'unification des méthodes de gestion et par des économies drastiques, le retour à une situation de quasi-équilibre qu'on croit déceler dans la situation du réseau lillois.

Cependant, il faut bien se rendre à l'évidence. D'une part, les avances de trésorerie accumulées pour couvrir les pertes de l'E.L.R.T. ne peuvent qu'être consolidées, car on ne peut espérer que la situation s'améliore à très court terme. D'autre part, il est totalement impossible de recourir aux augmentations de tarifs qui seraient nécessaires pour combler le déficit d'exploitation.

Ce mélange d'optimisme à moyen terme et de réalisme à court terme permet surtout de ne pas s'interroger sur les différences structurelles entre les deux pôles de l'agglomération, qui expliquent les résultats observés. Mais, il serait fort présomptueux de notre part d'y voir soit l'effet d'une sorte de myopie supposée des responsables, soit la traduction d'une volonté délibérée de ne pas se poser de problème. Pour autant que notre interprétation des débats communautaires de 1969 à 1972 soit correcte, nous nous proposons seulement de noter, pour la première fois dans ce texte, un écart significatif entre la politique pratiquée par la Communauté Urbaine et les éléments de diagnostic dont elle dispose pour formuler les termes de cette politique, qui révèlent bien d'autres problèmes que ceux qui tendent à être pris en charge. Aussi, y reviendrons-nous lorsque d'autres constats seront établis.

Concrètement, le nouveau Syndicat Mixte des Transports en Commun assume la continuité de la gestion de ses prédécesseurs en entérinant la politique des contrats de programme conclus avec les exploitants, dont les objectifs affichés sont :

- la modernisation des réseaux,
- la fusion des deux sociétés en fin d'affermage,
- le retour à l'équilibre financier (ce qui concerne explicitement la S.N.E.L.R.T.).

4 - Les contrats de programme

Les contrats de programme préparés dans le cadre de chacun des deux syndicats existants se donnent comme objectifs de définir les conditions qui permettront une amélioration sensible de la vitesse commerciale des véhicules de transports en commun, seule mesure de nature à garantir l'équilibre financier

de l'exploitation. Ce faisant (et, pour la C.G.I.T., sur la base d'une vitesse commerciale de référence jugée souhaitable de 21 km/h), les collectivités concédantes s'engagent d'une part à faire procéder aux mesures d'aménagement de la voirie prévues au contrat, d'autre part à compenser aux compagnies le manque à gagner résultant de l'impossibilité constatée d'aboutir au redressement de la vitesse commerciale jusqu'à la valeur de référence.

Plus qu'une programmation de mesures physiques, les contrats de programme constituent le cadre conventionnel qui légitime l'intervention financière (inéluçtable pour la S.N.E.L.R.T., prévisible pour la C.G.I.T.) des collectivités concédantes, tout en permettant de limiter l'incidence de la T.V.A. sur cette intervention. Le calcul de la valeur de base de la contribution, comme celui de la formule d'indexation, comme surtout le choix d'une vitesse de référence particulièrement élevée, ne peuvent laisser de doute sur le sens général de l'opération : trouver un support aussi souple que possible à l'intervention financière locale sans remettre en cause le cadre juridico-institutionnel en vigueur. De ce fait, on observera que les engagements de programmes d'aménagement de la voirie se révéleront d'autant moins incitatifs pour les collectivités que la Communauté Urbaine elle-même, au moment de les discuter (sa garantie financière étant impliquée), n'entend pas se lier par un calendrier fixant les différentes opérations et en particulier la mise en place des investissements. En outre, la question des tarifs, traitée dans les cahiers des charges joints aux conventions : d'affermage, a été également retirée des contrats ("La politique de la C.U.D.L. dans le domaine des transports urbains de voyageurs" - Rapport du Président du Conseil de Communauté, p. 41).

On notera, à cet égard, que le problème posé est bien évidemment celui du rapport entre la C.U.D.L. et les communes en matière de travaux de voirie et de pouvoirs de police. En l'occurrence, la position de la Communauté Urbaine respecte (au moins formellement) le principe de l'autonomie communale dans ces domaines et se garde de pécher par excès de pouvoir :

"La Communauté Urbaine a pour devoir d'inviter les Maires des villes comprises dans le périmètre urbain à prendre au moyen d'arrêtés les dispositions qui s'imposent pour l'exécution de sa mission. Elle leur a donc transmis les catalogues des équipements dont la réalisation est souhaitable et espère que ceux-ci seront accueillis favorablement.

La Communauté Urbaine de Lille prend à sa charge, en fonction des crédits disponibles au budget de chaque exercice, le coût des travaux d'investisse-

ments rendus nécessaires pour faciliter la circulation des autobus et des tramways" (ibidem).

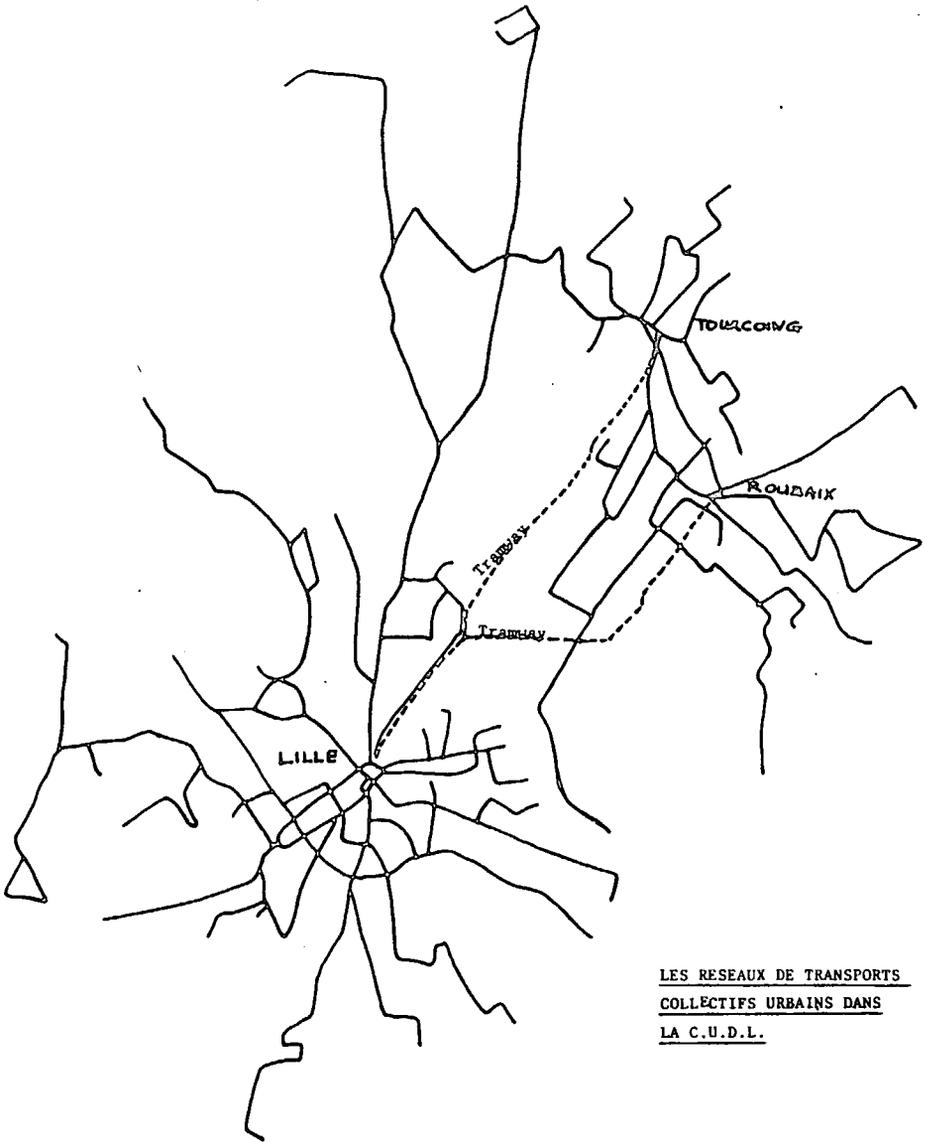
Il faut bien sûr remarquer le glissement de sens qui est opéré dans la formulation. Dans le contrat de programme, les aménagements de voirie sont des engagements, ici ils deviennent "souhaitables". De leur réalisation est censé dépendre le redressement financier des réseaux, donc la participation financière des collectivités et la Communauté "espère" que ses suggestions seront "accueillies favorablement". Bien que nécessaires, les travaux d'investissements seront réalisés "en fonction des crédits disponibles" et ne seront pas programmés.

Il est clair a posteriori que la Communauté Urbaine n'a pas, en l'espèce, usé des moyens de pression dont elle dispose à l'égard des communes, fussent-elles les plus importantes, pour les amener à prendre les mesures qui avaient été préparées. Certes, rien n'autorise à penser que de telles mesures étaient de nature à répondre aux objectifs de modernisation des réseaux et de retour à l'équilibre financier, d'autant qu'il s'agit purement et simplement d'un catalogue et qu'elles ne traduisent en rien une quelconque politique de restructuration. Tout montre aussi que la volonté politique de procéder à une restructuration (donc d'imaginer un avenir pour le transport collectif) n'existe pas au sein du Conseil de Communauté, ni même au sein des municipalités concernées.

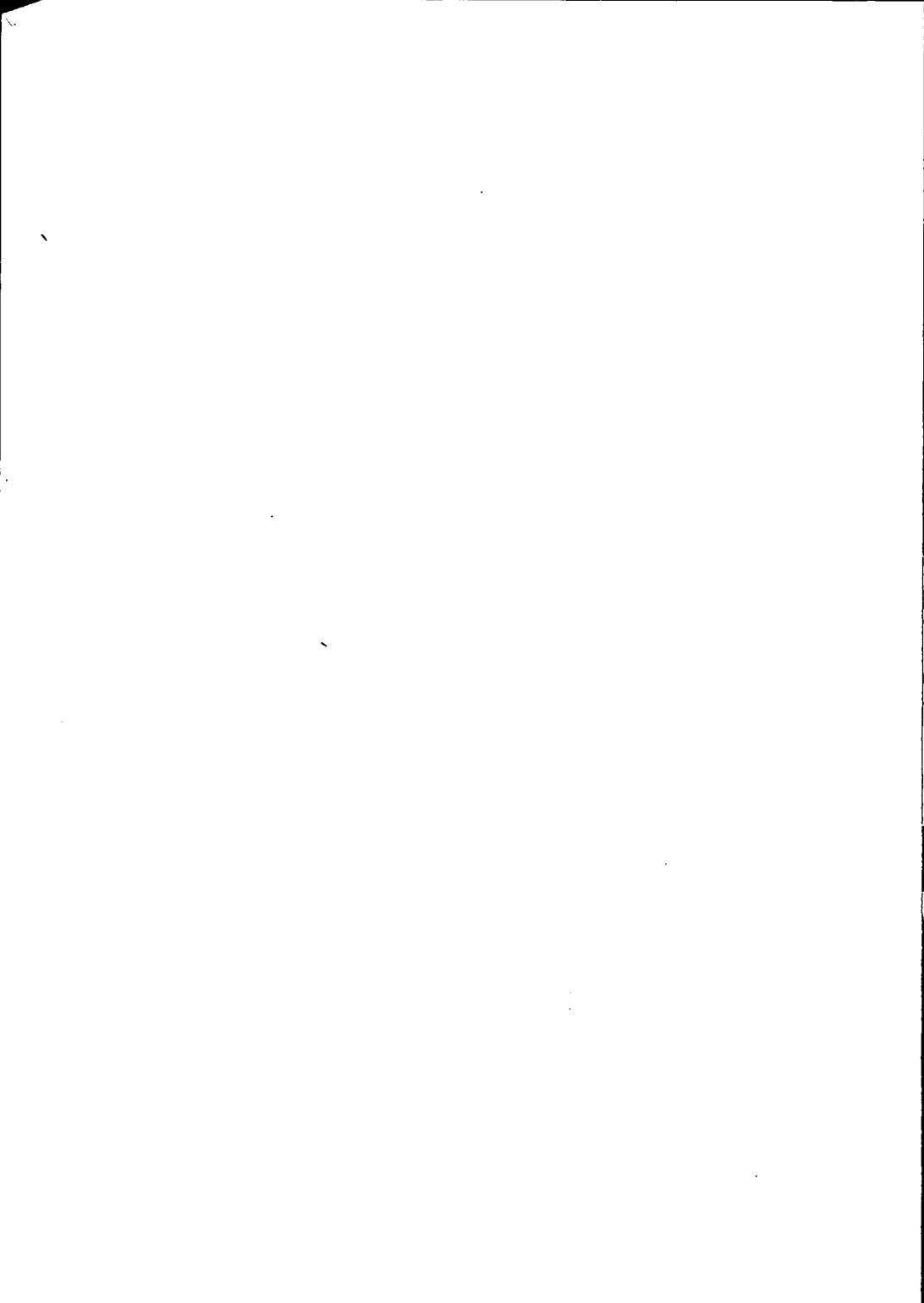
Mais, le Président de la Communauté s'est engagé avec force dans bien d'autres opérations pour lesquelles il n'existait pas plus de mobilisation des édiles locaux et a fort bien su amener le Conseil à le suivre.

La définition d'une politique de transports collectifs, fondée sur la reprise en main des sociétés exploitantes et sur l'engagement d'un processus de sensibilisation politique (qui aurait nécessité de discuter d'objectifs et de moyens avec les grandes villes notamment) n'a certes pas constitué, ni à ce moment-là ni plus tard d'ailleurs, une motivation suffisante pour orienter dans ce sens la réflexion du responsable de la Communauté. Elle n'a pas constitué non plus l'objectif du responsable des sociétés exploitantes. La régularisation qui est ainsi opérée dans les rapports institutionnels et financiers de la C.U.D.L. et des réseaux ne peut que satisfaire son souci pointilleux (voire excessif au regard d'autres situations locales) d'autonomie de gestion.

Cela étant, il n'y a pas lieu, à ce niveau de l'analyse, d'être exagérément surpris que la volonté ostentatoirement affichée de réorganiser les transports urbains débouche sur une formule aussi peu contraignante pour l'exploitant,



LES RESEAUX DE TRANSPORTS
COLLECTIFS URBAINS DANS
LA C.U.D.L.



aussi peu propice à engager la Communauté Urbaine dans une politique active. Le maître-mot de la politique effectivement pratiquée semble être ici la délégation de pouvoir (au profit du spécialiste que constitue l'exploitant), garante de la paix politique. Le transport collectif n'est pas encore ici affaire de politique publique ; il est d'abord un problème industriel et commercial (qu'on ne peut donc évaluer qu'en termes de nombre de voyageurs et d'équilibre financier), dont la gestion doit être faite par les industriels, qu'il est normal de rémunérer pour ce faire. Nombreux sont les témoignages recueillis au cours de l'enquête qui montrent que ce type de discours recouvre une pratique de séparation des compétences (entre le domaine de l'intervention publique directe et celui des affaires privées) à la fois générale et clairement inscrite dans les traditions de la gestion locale. Il ne nous a pas été possible, faute de temps, de nous assurer de leur bien-fondé, par exemple en étudiant systématiquement les conditions de gestion des autres services publics à caractère industriel et commercial. Mais c'est bien cette thèse qu'on retrouve, par exemple, dans le domaine de la réalisation des zones industrielles, par exemple dans celui du logement social via le C.I.L. (1). Aussi, nous y reviendrons lorsque nous chercherons à éclairer les types de rapports observables localement entre pouvoir politique et pouvoir économique.

Bien sûr, en la matière, nul ne peut nier que le service transport collectif ait une dimension sociale. Fort heureusement, la politique tarifaire est là pour en tenir compte, et, dans le même mouvement, le principe du "tarif 65" (gratuité pour les personnes de plus de 65 ans aux heures creuses) est retenu. Encore faut-il noter que " le but poursuivi est d'utiliser au maximum les véhicules mis en service ; lesquels circulent pratiquement à vide aux heures creuses de la journée" (ibidem p. 37).

II - LES LIGNES INTERURBAINES : TRANSPORTS ROUTIERS ET S.N.C.F.

La situation décrite en matière de transports urbains, caractérisée donc par l'existence de deux réseaux centrés chacun sur l'une des deux agglomérations de la Métropole, laisse place à une activité relativement importante en matière de services à longue distance.

A l'installation de la Communauté Urbaine, et en raison de la très grande superficie couverte (60.000 hectares, rappelons-le), nombre de services interurbains sont concernés par la desserte interne au périmètre de l'agglomération, ce qui est notamment une des raisons des difficultés rencontrées pour la

(1) Comité Interprofessionnel du Logement (gère le 1 % logement).

mise en place d'un périmètre de transports: 47 lignes interurbaines assurant des services à trafic local sont recensées, sans compter une dizaine de lignes à objet spécifique (par exemple desserte de l'aéroport de Lesquin, abandonnée depuis). En particulier, on dénombre environ 5 200 mouvements journaliers à la gare routière de Lille, les liaisons à destination de Lille constituant l'essentiel de cette activité : ce sont essentiellement

- Lille - Seclin - Bauvin
- Lille - Baisieux - Cysoing
- Lille - Armentières - Comines, etc...

Dans ces conditions, il est assez évident que des mesures généralisées d'harmonisation des conditions d'exploitation; notamment de tarification, soient difficiles à envisager à l'intérieur du périmètre urbain, d'autant que ni le volume de trafic, ni les itinéraires concernés, n'apparaissent très importants. On se bornera donc à cette mention, en précisant toutefois que deux des liaisons concernées donneront lieu, en 1978, à une mesure d'affrètement de la part de la Communauté Urbaine : Lille-Seclin, d'une part, Lille-Baisieux d'autre part. On gardera ces données sommaires et ce résultat pour l'examen des conditions d'élaboration du Schéma Régional de Transports.

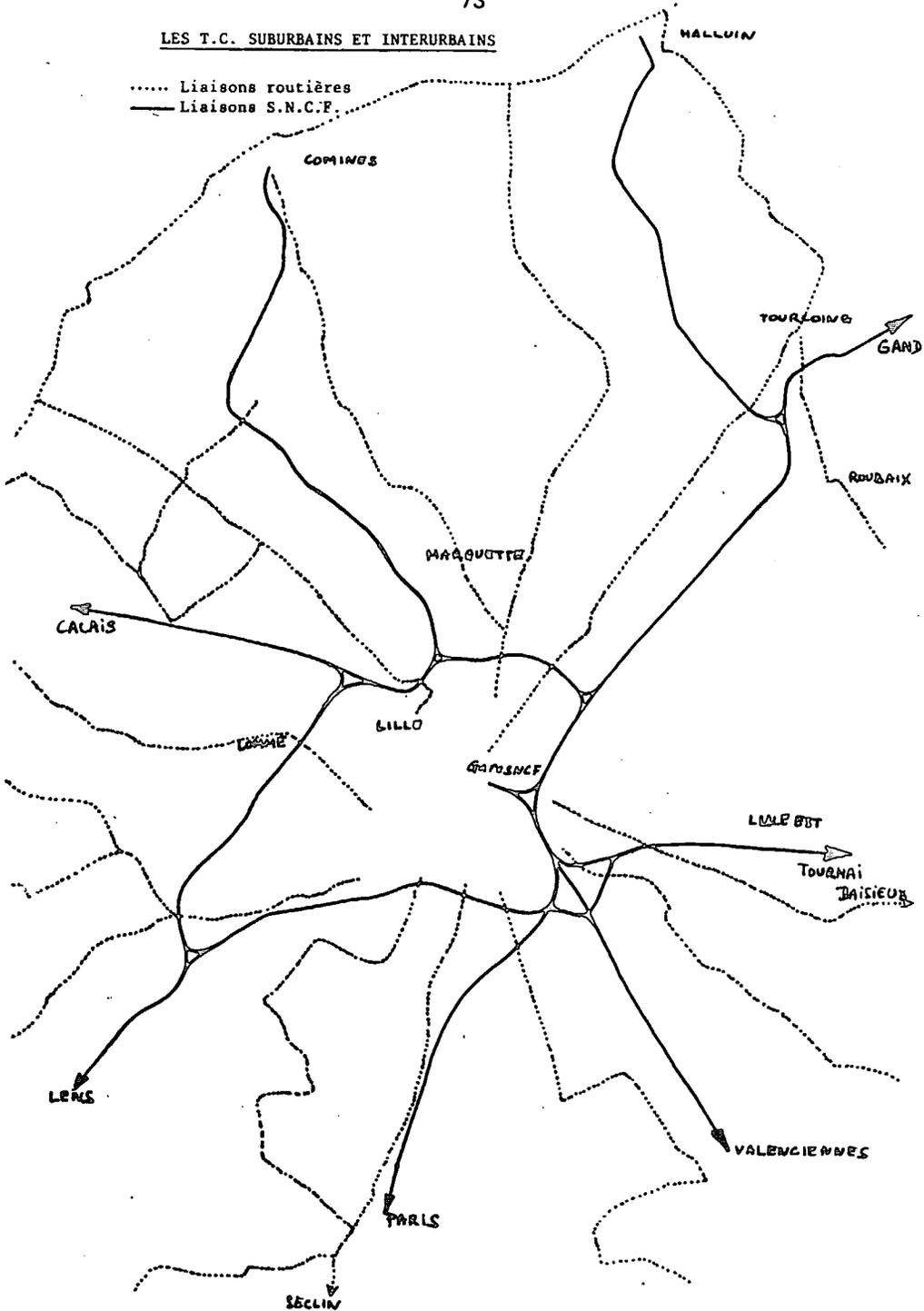
En matière de trafic suburbain, c'est bien sûr la S.N.C.F. qui est principalement concernée. Non seulement parce qu'il s'agit, à Lille, d'une des plus importantes gares de banlieue de province, avec environ 19 500 mouvements par jour à la gare de Lille en 1971, mais aussi, et peut-être surtout, en raison de la structure particulière du réseau ferré disponible.

Le réseau ferroviaire dont la C.U.D.L. pouvait vouloir se servir dans le cadre de sa politique de transports présente deux caractéristiques principales.

a) - C'est d'abord un réseau de grande distance qui aboutit à Lille, la gare de voyageurs y étant conçue comme une gare de terminus. Ainsi, il n'y a pas de continuité d'exploitation entre ces lignes et la liaison vers Roubaix-Tourcoing qui nécessite un rebroussement et qui, de surcroît, n'est pas électrifiée, ce qui nécessite par conséquent un changement de matériel. Aussi a-t-on lieu de considérer que la desserte de Roubaix-Tourcoing, au regard des normes d'exploitation de la S.N.C.F., fonctionne comme une ligne de banlieue (avec une vingtaine de navettes journalières) et non pas comme un tronçon de ligne interurbaine.

LES T.C. SUBURBAINS ET INTERURBAINS

..... Liaisons routières
 — Liaisons S.N.C.F.





De façon générale, la politique de dessertes suburbaines de la S.N.C.F., au niveau de la Métropole du Nord, ne cède en rien aux orientations nationales en la matière. De 1968 à 1970, 320 km de lignes dépendant de la Direction Régionale Nord ont été transférées sur route. En 1971, 76 km complémentaires doivent être supprimés, avec ou sans remplacement. Ces réductions de services ne concernent qu'assez peu le territoire de la C.U.D.L. (principalement Tourcoing-Halluin et Lille-Ascq-Orchies, cette ligne étant limitée au tronçon Lille-Ascq). Elles témoignent cependant de l'intérêt secondaire attribué aux trafics suburbains par la S.N.C.F., comme on le verra à propos de la desserte de Villeneuve d'Ascq.

b) - Outre les services suburbains réalisés sur les infrastructures des services à longue distance, la S.N.C.F. dispose d'une ligne de rocade (voir carte p.59) qui dessert les principales communes périphériques de Lille. Cette ligne de rocade n'est pas exploitée commercialement pour le trafic de voyageurs, si ce n'est par des possibilités d'accès du public à des trains de service.

III - LE PROJET V.A.L. (Véhicule Automatique Léger)

Il est largement connu que le projet de VAL trouve son origine et sa spécificité dans le processus qui a conduit à la mise en oeuvre de la Ville Nouvelle de Lille-Est et qui est très généralement présenté comme la conséquence de la création du campus universitaire d'Annapes.

Cette filiation est certaine. Dès les premiers documents d'orientation de la Ville Nouvelle, est présentée l'idée qu'un transport collectif en site propre constitue une composante nécessaire du projet d'aménagement. Et c'est bien au sein de l'Etablissement Public d'Aménagement de Lille-Est que seront menées les premières actions de promotion pour la mise en oeuvre d'une technique originale de transport.

Cela étant, on aurait tort de croire à un cheminement linéaire et le "METRO VAL" dont le chantier est désormais ouvert n'a pas été conçu en une fois.

1 - Des origines de la Ville Nouvelle

Dans le cadre d'une approche événementielle, il n'apparaît guère possible de mettre en doute la référence universitaire comme préalable de la décision gouvernementale de créer une ville nouvelle à l'est de Lille.

A la suite de la décision prise en 1960, sous les auspices du recteur DEBEYRE, de desserrer les Facultés scientifiques à l'étroit dans le centre de Lille, le chantier d'un campus universitaire est engagé sur le site de la commune d'Annapes, qui aboutit à l'ouverture en 1965 des premiers éléments de la Cité Scientifique. Vers 1964-65, le projet est complété par la décision de délocalisation des Facultés de Lettres et de Droit, vers une implantation du même type à l'Est du bourg de Flers, commune voisine d'Annapes.

Ces projets ne sont en rien spécifiques au cas lillois. Ils s'inscrivent dans une politique générale de constructions universitaires, fondée sur l'adoption du modèle des campus, impulsée de façon assez nette par les milieux scientifiques (particulièrement ceux des Facultés des Sciences) et souvent relayée, au plan local, par les milieux industriels concernés par les expériences de liaison Université-Industrie.

Les réactions, hostiles au principe du campus, d'une partie du milieu enseignant, comme des associations d'étudiants, qui s'inquiètent tous de l'absence d'équipements d'accueil et de vie sur place, des conditions de transport, de la plus grande difficulté pour les étudiants à maintenir leurs moyens de subsistance traditionnels (petits travaux) en raison de l'éloignement, de la coupure à l'égard du milieu social et culturel lillois, peut-être aussi une certaine présence des événements universitaires ultérieurs (1), amènent le préfet DUMONT et certains responsables locaux du Ministère de la Construction à manifester leur inquiétude devant cette accumulation d'une population étudiante coupée de tout environnement (34 000 étudiants prévus pour 1971).

M. Edgar PISANI (2) ayant été personnellement saisi de ce problème et des contacts ayant été pris avec le Ministre de l'Education Nationale, le principe a été adopté de mener, sur le cas de l'agglomération lilloise, une expérience de réintégration du campus universitaire dans un site urbain nouveau. A cette époque, la localisation des Facultés de Lettres et de Droit n'est pas définitivement adoptée et il est encore possible de soumettre le choix de leur implantation à l'existence d'un projet cohérent.

A la fin de l'année 1966 (lettre du 16 décembre 1966 au Préfet de Région), le Ministre de l'Equipement confie au Service Régional de l'Equipement

(1) Interview

(2) Ministre de l'Equipement de l'époque

la mission de définir les éléments principaux d'un programme. Il faut noter qu'on se situe, à ce moment-là, en pleine période de mise en place du nouveau Ministère de l'Equipement, qui consacre le rôle du corps des Ponts et Chaussées dans les tentatives de contrôle du développement urbain, marqué notamment par l'élaboration de la méthodologie des Schémas d'Aménagement. Parallèlement, notamment sous l'impulsion de la D.A.T.A.R., la politique des métropoles d'équilibre a été lancée qui concerne en particulier l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing pour la région Nord.

La mission confiée au S.R.E. fait explicitement référence au concept de Métropole d'Equilibre et trace une directive générale fondée à la fois sur le développement du secteur Est de Lille et sur la mise en oeuvre d'un projet de Centre Directionnel à Lille.

Ainsi, le projet de Lille-Est ne nous semble pas pouvoir être isolé et exclusivement relié au problème des implantations universitaires. Il est tout à fait probable qu'en l'absence d'hypothèse métropolitaine et corrélativement en l'absence de projet de Centre Directionnel ce projet n'aurait jamais vu le jour, ou tout au moins dans des conditions bien différentes, probablement plus adaptées à sa véritable dimension. On trouve ici beaucoup plus l'exemple d'articulation entre des problèmes posés localement pour la résolution desquels il manque un cadre de réalisation et des lignes politiques nationales à la recherche de terrains d'application et de contenus à prendre en charge. Cela étant, tous les interlocuteurs, locaux et nationaux, appartiennent au milieu administratif, principalement au Ministère de l'Equipement.

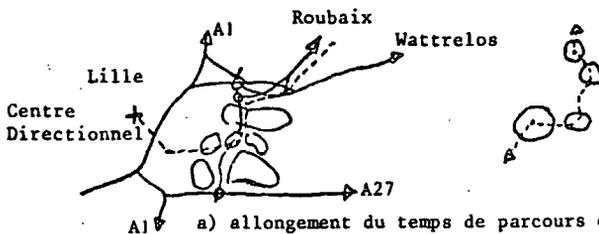
Une mission d'études légère est créée en 1967 au sein de la D.D.E. du Nord, sous la responsabilité de J.C. RALITE, alors ingénieur d'arrondissement, dont la compétence concerne simultanément le projet de Centre Directionnel et celui de Lille-Est. Le lien originel entre les deux perspectives est indéniable. Toutefois, la dynamique des études propres à chaque projet n'implique pas de maîtrise d'oeuvre unique une fois les problèmes de périmètres d'opérations réglés. En outre, chacun des deux projets doit déboucher sur un cadre institutionnel et une maîtrise d'ouvrage spécifique. L'étoffement de la Mission d'Etudes pour la préparation du Schéma Directeur d'Aménagement du secteur Est de Lille (1) débouche sur un cadre institutionnel conforme à l'avancement de la réflexion nationale sur les Villes Nouvelles. L'Etablissement Public d'Aménagement de Lille-Est est créé par arrêté du 11 avril 1969.

(1) Dont on notera qu'il est élaboré de façon totalement indépendante du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de l'agglomération préparé par l'Agence d'Urbanisme d'agglomération !

2 - Les balbutiements du T.C.S.P. (Transport Collectif en Site Propre)

La nécessité d'un T.C.S.P., reconnue dès le début des études de l'E.P.A.L.E., n'est pas fondée sur des hypothèses de trafic à assurer, ni même sur un choix de tracé prioritaire.

2.1. - Ce qui est d'abord en cause, dans le prolongement des études d'aménagement du plan Bernard, c'est l'accrochage du site de la Ville Nouvelle sur le grand axe de transport collectif en site propre Tourcoing-Roubaix-Lille-La Bassée constituant l'armature du schéma métropolitain et un premier projet envisage donc que le trajet de cette ligne unique passe par la Ville Nouvelle. Le détour imposé



pour cet itinéraire par la desserte du centre de la Ville Nouvelle pose évidemment problème, et ce pour trois raisons essentielles.

a) allongement du temps de parcours entre Roubaix-Tourcoing d'une part, Lille d'autre part ;

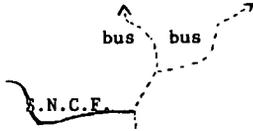
b) le tracé envisagé ne permet pratiquement pas d'utiliser les infrastructures existantes (S.N.C.F. ou Mongy), si ce n'est pour la pénétration dans Lille qui est prévue par utilisation de l'infrastructure S.N.C.F. par Fives. Aussi, la réalisation de la ligne en site propre suppose l'utilisation des nouvelles infrastructures de voirie telles que la pénétrante Sud de Roubaix et la voie artérielle de la Ville Nouvelle (B 27) ;

c) enfin, le schéma linéaire (curviligne) ainsi réalisé présente explicitement la Ville Nouvelle comme le pôle d'articulation entre les deux agglomérations de la Métropole. Il est probable que la concurrence exercée par ce nouvel axe à l'égard du Grand Boulevard qui relie Lille à Roubaix-Tourcoing n'est pas clairement perçue. Par contre, est certainement perçu par les responsables de la Ville Nouvelle que le choix d'un tel tracé ne permet plus de présenter le secteur de Villeneuve d'Ascq comme un "quartier nouveau" à aménager, mais bien comme un nouveau centre de la Métropole (pour justifier à ce point l'inflexion du tracé), ce qui, compte tenu notamment du projet de Centre Directionnel à Lille même, est à l'évidence hors d'atteinte, politiquement, économiquement et techniquement.

2.2 - Reste néanmoins prédominant le problème d'assurer à la fois les liaisons avec le centre de Lille et celles avec les centres de Roubaix et Tourcoing. La première alternative à l'axe métropolitain dévié est l'étude d'un projet qui dégage deux possibilités différentes pour répondre à cette exigence :

- la liaison vers Lille est assurée par une desserte S.N.C.F. cadencée, une gare nouvelle étant implantée à proximité du futur centre de la Ville Nouvelle. Le service prévu est de 4 à 6 navettes à l'heure de pointe,

- la liaison vers Roubaix et Tourcoing est assurée par des services d'autobus express (sur les voies rapides envisagées).



Cette alternative a effectivement fait l'objet d'études et de consultations (notamment de la S.N.C.F.).

Elle a contre elle, dès le départ, les inconvénients que les promoteurs de la Ville Nouvelle ne peuvent manquer de trouver à des solutions conventionnelles et ce d'un double point de vue :

a) - les aspects de prestige lui font cruellement défaut. Il est certes difficile, en 1969-1970, de prétendre innover du point de vue des formes urbaines. Mais, fondamentalement, le projet social en cause ambitionne d'articuler les symboles propres à figurer le mariage de la croissance économique et de la culture (1) scientifique et technique, mariage dont les enfants s'appellent loisirs (2) et qualité sociale.

b) - le recours à la desserte S.C.N.F. (dont le tracé n'est pas modifiable) pour assurer la liaison vers Lille présente un inconvénient important du point de vue de l'organisation des déplacements au regard de l'organisation de la Ville Nouvelle. En effet, le parti clairement retenu pour l'urbanisation consiste à limiter les risques d'éloignement de Lille d'une part, de Roubaix-Tourcoing d'autre part, pour des raisons tenant essentiellement aux conditions du marché immobilier : limiter les risques commerciaux de l'opération, donc offrir des terrains à distance raisonnable des deux pôles agglomérés qui constituent les bassins d'emploi les plus importants, en particulier pour les couches sociales concernées par le projet, pour les futurs habitants de la Ville Nouvelle. Dans ces conditions, le choix d'une desserte S.N.C.F. tend à imposer un parti d'urbanisation très nettement contrôlé sur le Sud du secteur d'aménagement, ce qui

(1) Voir NICOLON, p. 16 "L'innovation technologique dans les transports urbains. Etude d'un "système nouveau" en site propre : le Val de Lille" - Paris, S.A.E.F., 1978.

(2) Stade métropolitain.

présente à la fois l'inconvénient de l'éloignement de Roubaix-Tourcoing (donc limitation de la clientèle potentielle), et celui d'obliger à une liaison T.C., interne à la Ville Nouvelle, de rabattement sur la gare (pour une distance qui reste faible). Enfin, et surtout peut-être, une densification sur la gare au Sud de la Ville Nouvelle aboutit à concentrer la demande de déplacements V.P. vers Lille sur la seule autoroute A 1, ce qui ne peut manquer de poser des problèmes de capacité vite dangereux pour le développement de l'opération.

Aussi, l'adoption du parti d'urbanisation qui figure au schéma de secteur publié en mars 1970 ne peut-elle se satisfaire d'un projet de desserte à deux branches (Sud vers Lille, Nord vers Roubaix-Tourcoing) qui ne résout pas le problème de la desserte directe de la partie Nord de la Ville Nouvelle vers Lille. On peut aussi imaginer, a posteriori, que d'autres partis étaient possibles et que celui qui a été mis en avant a été étudié de telle sorte que tout recours aux solutions conventionnelles apparaissait d'emblée inefficace : ce serait peut-être réécrire l'histoire !

En tout état de cause, pour solide que fût l'argumentaire, il fut considérablement aidé par le résultat de la procédure de consultation de la S.N.C.F.. Cette dernière a en effet chiffré à 40 MF le devis des travaux d'infrastructure appelés par le projet, tout en restant réservée tant sur son opportunité que sur les possibilités de garantir sa mise en exploitation compte tenu de la concurrence que celle-ci ne manquerait pas d'engendrer avec le trafic grandes lignes jugé prioritaire. Comme le note A. NICOLON, "la S.N.C.F. a certainement joué un rôle important dans l'évolution du projet VAL, ... dans la mesure où le moins qu'on puisse dire est qu'elle n'a jamais manifesté d'empressement à améliorer le service banlieue voyageurs" (1).

2.3 - En fin de compte, au long de cette phase de préparation du projet Ville Nouvelle de Lille-Est, on observe un glissement important de la définition du problème de desserte qui lui est associé. L'abandon rapide d'un recours aux moyens conventionnels existants, le choix d'un parti d'aménagement linéaire sur un axe Nord-Sud (dans la perspective de se rapprocher à la fois de Lille et de Roubaix-Tourcoing) qui pose comme évidente la question de la desserte simultanée du centre et des quartiers Nord de la Ville Nouvelle, l'impossibilité d'assurer celle-ci par un recours massif à la voirie rapide en raison des problèmes de pénétration du tissu urbain existant (Hellemmes, Mons en Baroeul), conduisent logiquement à envisager un tracé nouveau de transport collectif.

(1) L'innovation technologique dans les transports urbains - janvier 1978 - p. 146.

Cette logique est naturellement appuyée par certains des a priori qui président à l'ensemble de la conception de la Ville Nouvelle, comme le note également NICOLON, directement hérités des origines constitutionnelles de l'opération. Création de l'Etat dans le cadre de la politique des Villes Nouvelles, Lille-Est doit être non seulement conçue et réalisée, mais vendue, et cela de deux points de vue peu faciles à rendre compatibles. Il s'agit bien sûr, tout d'abord, de vendre des terrains équipés aux promoteurs de logements comme aux promoteurs commerciaux et aux industriels, ce qui impose la réalisation d'infrastructures et d'équipements dont l'importance commerciale est d'autant plus sensible que l'implantation de la Ville Nouvelle ne figure pas sur les axes de développement spontané de la Métropole. Mais il s'agit, aussi, de vendre l'opération aux collectivités locales qui n'ont été impliquées ni dans la décision d'implantation ni dans la phase initiale de conception, pour, à tout le moins, mobiliser leurs capacités de financement vers la réalisation des équipements (infrastructures et superstructures) de la Ville Nouvelle (1).

Les débuts de l'histoire de la Ville Nouvelle montrent bien comment ce problème a marqué les rapports entre l'E.P.A.L.E. et les collectivités locales (voir notamment la décision d'implantation du Complexe Sportif Métropolitain). La décision a priori de disposer, pour la Ville Nouvelle, d'un moyen de transport spécifique ressort de cette logique. Pour être vendable, la Ville Nouvelle doit être "autre chose", elle doit être le siège de la nouveauté. Or, la conception que peuvent se faire de la nouveauté les promoteurs de Lille-Est, plus généralement les promoteurs de la politique nationale des villes nouvelles et parmi eux les ingénieurs des Ponts et Chaussées de la jeune génération, repose très largement sur le recours à la technique et particulièrement sur leur capacité d'adaptation des expériences et des idées qui agitent le milieu des planificateurs et des techniciens américains (2).

Un moyen de transport peut constituer un argument de vente de la Ville Nouvelle, dès lors qu'il répond aux exigences suivantes : nouveauté technique (vitrine de la Ville Nouvelle, garantissant son image d'espace de la recherche scientifique et technique), tracé spécifique (garantissant l'autonomie de ce moyen de transport par rapport aux effets négatifs des moyens conventionnels qui sont à la fois l'encombrement des voiries et l'image d'obsolescence sociale des

(1) La mobilisation des financements locaux n'a pas le seul effet de décharger l'Etat du coût de l'opération ; par ce biais, il s'agit d'orienter l'effort des institutions locales et de limiter les risques de concurrence que leurs propres décisions d'aménagement pourraient faire courir à l'opération, comme on peut le voir en matière de logements, d'infrastructures, d'équipements collectifs et comme cela apparaît également au niveau de la définition des enveloppes régionales depuis la création de l'E.P.R.

(2) Voir à ce sujet G. DUPUY "Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de Traffic urbain" - Paris, Copedit - 1975.

transports collectifs traditionnels), faible coût (garantissant, pour la discussion avec les collectivités locales, la rentabilité de l'opération, tant du point de vue du transport lui-même que du point de vue de la commercialisation d'ensemble de la Ville Nouvelle).

Parmi ces trois exigences, celle de la modicité du coût est la plus fréquemment mise en avant et sert précisément à justifier le choix d'une technique à petit gabarit (coût d'infrastructure) et de l'automatisme (coût d'exploitation).

Ces critères sont préalables au choix du tracé. Bien que tous les enchaînements d'arguments que nous venons d'évoquer pousse à une liaison nouvelle avec Lille-gare (de surcroît en raison de la promotion simultanée de Lille-Est et du Centre Directionnel de Lille, ce sur quoi nous reviendrons par ailleurs), ce n'est pas ce tracé qui donne lieu à la première consultation des industriels. Le premier appel d'offres s'inscrit au contraire comme complément du schéma de liaisons distinctes avec Lille (S.N.C.F.) et Roubaix-Tourcoing (bus express) et porte sur la réalisation d'une desserte interne à la Ville Nouvelle :

- . rabattement sur la gare S.N.C.F.,
- . rabattement sur les pôles d'animation,
- . structuration du schéma linéaire d'urbanisation.

On notera, ici, une incohérence étonnante, qui laisse penser que l'abandon du schéma présenté est déjà acquis. Comment, en effet, imaginer que des techniciens des questions de transports, par ailleurs rôtés aux conceptions des schémas hiérarchisés des systèmes de déplacements, aient pu concevoir qu'un même système pourrait à la fois opérer du rabattement et structurer un schéma linéaire, en site propre de surcroît ? Aussi, n'est-il pas étonnant que parmi les conditions inscrites dans la consultation, figure celle d'une adaptation du système à une liaison éventuelle avec Lille ; que, parmi les conclusions de la consultation, on note qu'il est "possible... de prolonger jusqu'à Lille le système de desserte interne" ; que, simultanément (mars 1970) le Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme du secteur Est de Lille, présenté par l'E.P.A.L.E., propose comme seule hypothèse un transport en commun en site propre de la Cité Scientifique au Centre Directionnel de Lille (Gare S.N.C.F.) (1). Les options pour un réseau de bus express vers Roubaix-Tourcoing d'une part, pour une desserte cadencée S.N.C.F. vers Lille sont maintenues (la desserte S.N.C.F. étant présentée comme insuffisamment efficace, les arguments contre sa réalisation étant très largement évoqués !).

(1) C.U.D.L., Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme du secteur Est de Lille - mars 1970, p. 43.

Ainsi, au moment même où les résultats viennent d'être dépouillés, les rédacteurs du schéma peuvent indiquer qu'a "été mis à l'étude un système de transport en commun à petit gabarit, rapide, automatique et très fréquent, totalement aérien qui, par la légèreté de son infrastructure, le faible poids de son matériel roulant, ne nécessite qu'un investissement minime et qui, par l'automatisation de son fonctionnement jour et nuit, permet la charge de gestion la plus faible".

3 - 1970-1973 : La conception technique du V.A.L.

La période 1970-1973 est consacrée à la mise au point technique du projet et est marquée essentiellement par la procédure des appels d'offre et de lancement des marchés de réalisation et d'expérimentation des prototypes.

On n'insistera pas ici sur le détail des solutions techniques qui sont adoptées à l'issue des deux consultations organisées par l'E.P.A.L.E.. Les caractéristiques en sont en effet largement connues. Il s'agit d'un "système discontinu, porté, entièrement automatique, à gabarit réduit par rapport au métro ou tramway classique, monté sur pneumatiques, à traction électrique et à fréquences rapprochées (1 rame de 104 passagers par minute aux heures de pointe), avec vitesse commerciale de 36 km/h, convenant pour des débits de pointe compris entre 5000 et 7000 passagers/heure" (1). Ce système s'apparente très largement à la famille des mini-métros de conception américaine et n'est donc pas totalement original. Sur le plan technologique, ses caractéristiques fondamentales résident dans l'adoption d'un gabarit réduit (justifié à la fois par le créneau visé en termes de trafic à assurer et par les facilités d'insertion en site urbain) et dans le choix d'un principe de pilotage automatique, imaginé par le professeur GABILLARD de l'Université de Lille, qui repose sur le principe de l'écart entre le fonctionnement réel de chaque véhicule et celui, normatif du véhicule fictif qui lui est associé. C'est ce principe de pilotage automatique qui présente certainement la plus grande originalité, en raison notamment de sa simplicité de conception, qui apporte, théoriquement, une fiabilité supérieure aux systèmes automatiques déjà expérimentés. "Alors que l'introduction de l'automatisation dans la conduite des métros classiques résulte de progrès successifs dans l'aide à la conduite manuelle, le VAL a été posé au départ comme devant être un système totalement automatique et conçu comme tel" (2). Il en résulte notamment une différence de conception radicale du rapport entre véhicule et infrastructure, au

(1) A. NICOLON - p. 79

(2) Id. - p. 85

niveau de la définition et de la localisation des équipements d'automatisme, le choix du professeur GABILLARD se tournant résolument vers l'embarquement maximal de ces équipements à bord des véhicules, et la limitation drastique des équipements fixes le long de la voie, de façon à éliminer un nombre maximum de risques de panne.

Le rôle prédominant de la solution automatique dans l'innovation VAL explique et justifie en grande partie l'intérêt que MATRA apporte à sa réalisation, au prix, pour cette firme, d'un changement de système. En effet, MATRA avait répondu à l'appel d'offres lancé par l'E.P.A.L.E. sur la base de son projet ARAMIS, notamment en ce qui concerne les automatismes. Le jury d'appel d'offres de novembre 71 n'ayant retenu aucune des solutions présentées par les industriels et ayant décidé de s'arrêter à la "solution de recours" mise au point par R. GABILLARD et de la proposer aux trois sociétés ayant fait les offres de prix les plus basses, seule MATRA accepta de renoncer à sa propre proposition pour développer la technique d'automatisme ainsi imposée. Cette décision correspond assez bien à l'image de marque innovante que MATRA souhaite se donner, y compris dans les domaines civils vers lesquels la firme envisage, au début des années 70, de diversifier son activité. Outre qu'une telle décision est facilitée par le fait que, dans ce domaine particulier, MATRA n'est pas impliquée par les exigences d'un appareil de production, ou même de composants techniques préexistants dont elle aurait cherché purement et simplement à assurer la valorisation (1), l'intérêt de la firme à la réalisation d'une opération pilote, susceptible de servir de vitrine internationale, est évident au regard de son objectif de recherche de nouveaux champs d'intervention.

C'est à plusieurs titres que MATRA intervient dans le processus de mise au point du projet :

- comme partie prenante de la conception, au niveau notamment des éléments d'automatisme, dans les domaines de la souplesse du système (extension du temps de blocage du système par amélioration du dispositif anti-collision), de la régulation de l'accès des voyageurs aux quais des stations et de la commande des moteurs et des freins ;

- comme ensembleur, coordinateur de l'action des industriels char-

(1) En l'occurrence MATRA se définit comme un concepteur de systèmes répondant à des besoins précis et non pas comme un vendeur de technologie. Cf. A. NICOLON, p. 141.

gés des différents sous-ensembles (C.I.M.T. pour la caisse, C.E.M. pour la traction électrique) ;

- comme agent de promotion du projet, notamment à l'égard du Ministère des Transports.

Fin 1971, s'engage donc la phase de mise au point et d'essais de prototypes, animée par MATRA et le professeur GABILLARD, sous contrôle de l'E.P.A.L.E.. Le marché correspondant, qui porte sur 2 véhicules prototypes, est passé entre la C.U.D.L. et MATRA le 2 février 1972. La phase d'essai proprement dite commence en juin 1973.

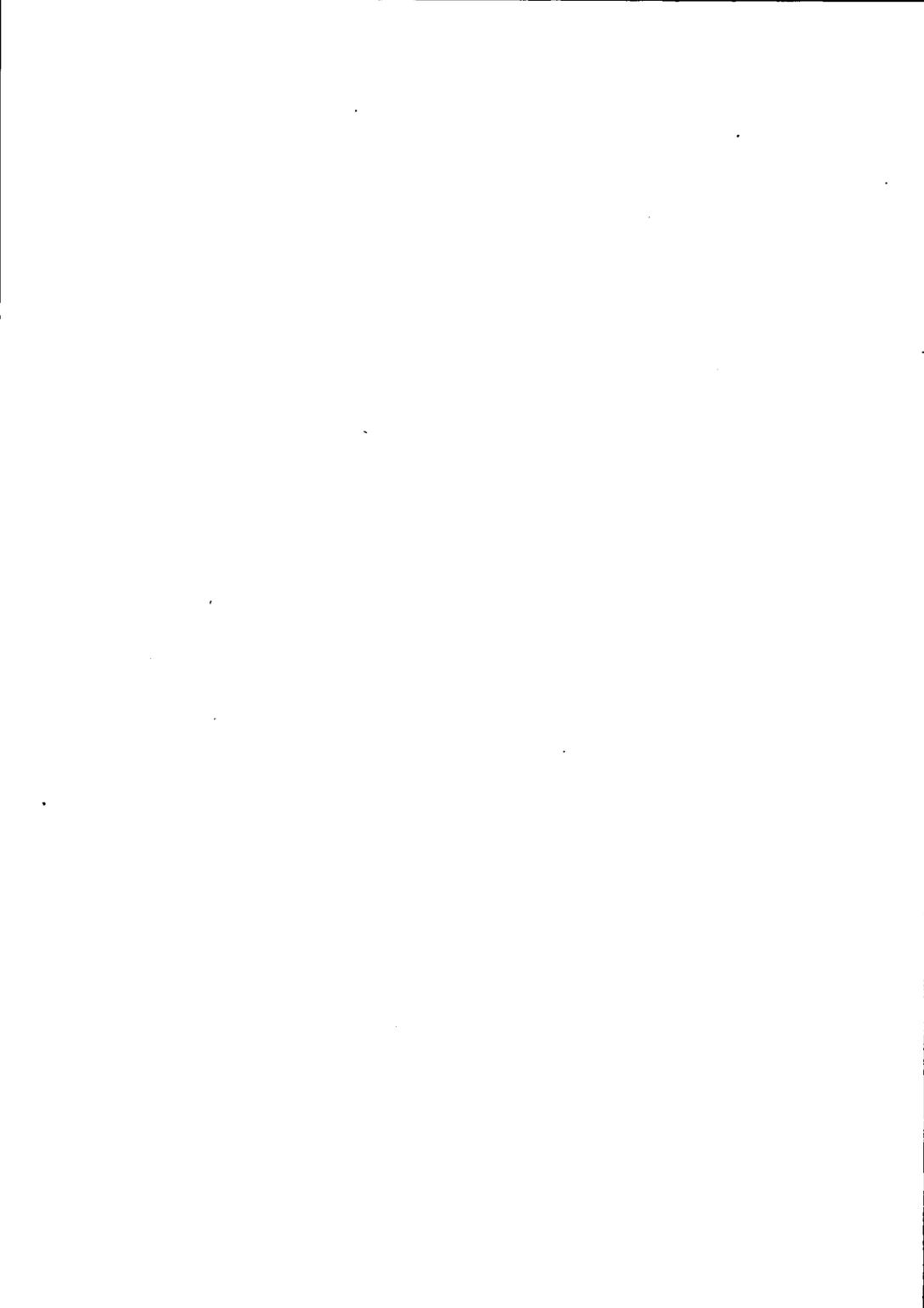
Il s'agit d'abord des essais relatifs aux parties traditionnelles du prototype (caisse et traction électrique) qui se déroulent jusqu'en novembre 1973. S'engagent ensuite les essais des automatismes (pilotage des rames, régulation du trafic, sécurité, gestion à distance des incidents), puis ceux relatifs au fonctionnement en rames, qui s'achèvent fin mars 1974.



CHAPITRE IV

LES OPTIONS COMMUNAUTAIRES EN MATIERE DE TRANSPORT COLLECTIF

1972-1977



I - L'EVOLUTION DU PROJET VAL

Parallèlement au déroulement des phases de développement technologique du VAL, le débat s'engage au sein de l'institution communautaire, pour largement déborder ce cadre par la suite.

L'implication de la C.U.D.L. dans le projet de VAL remonte théoriquement à l'adoption du schéma de secteur de Lille-Est de 1970 qui, comme nous l'avons vu, contient le principe d'une ligne de T.C.S.P.. Mais, pendant plus de deux années, l'affaire reste relativement abstraite pour la plupart des élus communautaires, puisque c'est l'E.P.A.L.E., seul, qui est chargé de conduire les études nécessaires à l'avancement du projet (la convention du 2 juillet 1970 confie à l'E.P.A.L.E. la réalisation des études générales relatives au cahier des charges, les études de développement technologique, la réalisation et l'expérimentation du prototype). D'ailleurs, les financements communautaires restent limités, puisqu'ils ne couvrent que 6,6 % des dépenses d'études nécessaires en 1971-1972 (soit 1,25 M.F. sur un total de 18,95 M.F., délibération du 23.10.70).

Le 28 janvier 1972, l'assemblée communautaire est à nouveau saisie du problème par le biais de l'examen des modalités de financement des investissements relatifs à la Ville Nouvelle. A cette date, le projet VAL est chiffré à 90 Millions de Francs pour les installations fixes, dont le financement serait assuré pour 60 M.F. par l'Etat, 15 MF par l'Etablissement Public et 15 M.F. par la C.U.D.L. (le matériel roulant, devant être financé par des emprunts F.D.E.S., n'est pas chiffré). Aucun déficit d'exploitation n'est envisagé.

I - La naissance des oppositions

Pour la première fois, la question du choix du tracé est soulevée, en l'occurrence par M. DILIGENT, au cours de ce débat. L'orateur, tirant argument du caractère rentable de l'opération sur le seul tracé Lille-Lille Est, fait valoir qu'il n'y a aucune raison qu'un tracé Lille-Roubaix-Tourcoing ne soit pas tout aussi rentable, et suggère l'adjonction de ce deuxième tracé, à partir d'un point d'éclatement situé à Mons.

Pour la première fois, aussi, apparaissent des implications concrètes du projet, sous la forme de l'acquisition des terrains sur le tracé retenu (passant notamment par la Z.U.P. de Mons), le Président invitant le Conseil à décider la mise à l'enquête d'utilité publique.

C'est cette enquête d'utilité publique qui fournit l'occasion d'une première vague de résistance d'une partie de l'opinion publique contre le projet, résistance centrée exclusivement sur le problème des "nuisances" dont les riverains supposent qu'elles seront entraînées par la réalisation du viaduc. Les oppositions les plus sensibles concernent le choix du tracé dans la commune de Mons et avaient déjà donné lieu à de vigoureuses passes d'armes entre le maire de la commune et le président de la C.U.D.L. qui, en la matière, soutient le projet de tracé seul susceptible de maximiser le trafic de la ligne. L'enquête d'utilité publique, qui se déroule en décembre 1972 dans la foulée de la discussion des P.O.S. (ce qui n'est pas sans importance), amène un nombre de réclamations suffisamment important pour que le commissaire enquêteur conclue à l'opportunité d'une modification du tracé. Les réactions des riverains sont d'ailleurs telles que, plutôt que de rechercher des indemnisations pour les dommages de voisinage, le bureau de la C.U.D.L. envisage une modification d'implantation entraînant carrément l'acquisition et la démolition des immeubles concernés, au prix d'un surcoût de 7 M.F.. Cette solution est jugée préférable à celle présentée par le maire de Mons, en raison de l'évaluation des dégâts que le déplacement proposé du tracé entraînerait sur Hellemmes et dans le quartier de Fives à Lille (on parle alors d'une "casse" de 700 à 800 m. d'habitations). Cette position amène néanmoins à devoir relancer la procédure de déclaration d'utilité publique.

Les premières réactions hostiles et certainement les plus dures puisqu'elles se poursuivent jusqu'à l'abandon, en 1975, du tracé par la Z.U.P. de Mons, sont donc concentrées sur la Z.U.P. de Mons et associent riverains et municipalité. Elles témoignent non seulement de la sensibilité des habitants de ce secteur à tout ce qui risque de modifier durablement leur environnement, dans une situation locale où le cadre urbain est déjà largement éprouvé par les vieilles implantations industrielles et par de multiples opérations de voirie (comme en témoignait l'opposition au projet de passage de l'autoroute A 1 dans le quartier de Fives), mais aussi du fait que ce premier tracé (gare-Lille Est) concentre les effets de voisinage principalement sur la commune de Mons en Baroeul et sur le quartier de Fives. La ville de Lille, qui reste très discrète dans le débat, semble faire son affaire des difficultés rencontrées dans la traversée de Fives et le Maire de Mons en Baroeul se trouve très nettement isolé (il est le seul à voter contre le projet du 13.4.1973, le groupe d'union communautaire, de tendance centriste, s'abstenant).

En fin de compte, malgré des débats assez vifs, l'assemblée communautaire n'entend pas relayer les oppositions locales et suit assez fidèlement le Président. Cette attitude est assez conforme à celle qu'elle adopte à propos de la discussion des F.O.S. notamment en acceptant que le P.O.S. soit établi à l'échelle communautaire au lieu de l'être à l'échelle communale. Cette similitude de position, qui ne facilite guère la tenue d'un débat politique argumenté au sein du Conseil de Communauté, n'est sûrement pas sans effet sur le phénomène d'extension des oppositions qui s'opère à la faveur des débats publics localisés sur le P.O.S.. La plupart des associations qui se sont mobilisées dans le cadre de la discussion du P.O.S. trouvent, dans l'affaire du VAL et à partir des résistances constatées à Mons, l'occasion d'élargir le champ de leur intervention. A. NICOLON note que "la contestation est animée par une trentaine d'associations, inégalement représentatives : syndicats des usagers des transports publics, associations populaires familiales, Amis de la Terre, Union Féminine...". On retrouve ici, la dialectique, souvent observée et difficile à analyser, du développement du mouvement associatif d'une part sur des bases territoriales, d'autre part sur des bases catégorielles ou, tout simplement, politiques ou syndicales.

2 - La transformation du VAL en Métro : l'implication du politique

La fin de l'année 1973 s'avère particulièrement décisive pour la mise au point de la politique communautaire de transports collectifs, qui va définitivement se centrer sur le projet de réseau métropolitain.

A. NICOLON situe lui aussi, dans cette période, la décision politique de construire le transport en site propre et précise même qu'il n'a fallu que "quelques semaines" pour que cette décision soit prise. Même si, comme nous venons de le voir, une longue phase de préparation, principalement animée au sein de l'E.P.A.L.E., a permis l'accouchement du projet en objectif politique ; même si le Président de la C.U.D.L. s'est déjà bien engagé pour aboutir à une telle décision, tant à l'occasion des débats sur le financement de la Ville Nouvelle qu'à celle des débats sur le lancement des enquêtes d'utilité publique ; c'est bien à cette période que l'on doit situer le point de non-retour.

En novembre 1973, une commission technique est constituée au niveau de la Communauté Urbaine. Présidée par M. CATRICE, Vice-Président de la C.U.D.L. chargé des transports, elle regroupe les responsables des services techniques de la C.U.D.L., de la D.D.E., de l'E.P.A.L.E., du Syndicat Mixte des Transports, les conseillers techniques de la C.U.D.L. et de l'E.P.A.L.E. chargés de suivre le projet VAL, les représentants de MATRA. De décembre 1973 à février 1974, à

peine deux mois, cette commission se réunit six fois et retient deux schémas de réseau T.C. à long terme, dont un seul, choisi par le Bureau le 18 février 1974, sera présenté au Conseil de Communauté le 29 mars 1974.

L'habitude que l'on a du travail des commissions techniques locales oblige à conclure que cette période de réflexions est excessivement brève. Il est donc parfaitement clair, bien que nous ne disposions pas de compte-rendus des réunions de la commission ni de celui du bureau du 18 février, qu'il s'agit là de trancher nettement :

- entre les projets contradictoires présentés par l'E.P.A.L.E. d'une part, par la D.D.E. d'autre part,

- face aux oppositions locales qui se sont manifestées depuis la fin de 1972.

Il est parfaitement clair aussi, au vu de la composition de la commission (qui laisse une place considérable aux techniciens chargés du projet VAL, alors que, par exemple, les exploitants des réseaux de T.C. existants ne sont pas représentés) qu'il s'agit de trancher dans un sens qui permette de lancer rapidement la liaison avec la Ville Nouvelle.

L'étude préliminaire de réseau long terme réalisée en 1972 par la D.D.E. préconisait la réalisation de deux lignes en site propre, à savoir :

- C.H.R.-Lille centre et Gare-Roubaix-Tourcoing, avec possibilité de prolongement ultérieur vers La Bassée au Sud et Halluin au Nord,

- Lille gare-Ville Nouvelle de Lille Est-Cité Scientifique. Ces deux lignes seraient complétées :

- . par l'utilisation des infrastructures S.N.C.F., dans le cadre de la mise en place de dessertes cadencées entre Lille, Roubaix et Tourcoing ; entre Lille, Seclin et Douai ; entre Lille, Haubourdin et Béthune,

- . par la restructuration du réseau d'autobus dans la perspective d'assurer le rabattement des voyageurs sur les axes lourds en site propre.

La question du phasage des réalisations a par ailleurs fait l'objet d'une étude de niveau II qui favorisait le choix de la liaison Lille-Roubaix-

Tourcoing comme 1ère ligne et précisait l'échelonnement de sa réalisation.

A la suite des débats de la commission technique, le bureau de la C.U.D.L. retenait le schéma suivant :

- ligne n° 1 : Cité Scientifique-Lille Est-Lille gare et centre-C.H.R., exploitée avec un matériel type VAL,

- ligne n° 2 : Tourcoing-Roubaix-Lille exploitée en pré-métro avec mise en souterrain du tramway dans l'entrée de Lille, de Pasteur à la gare et, par la suite, de Pasteur au Croisé Laroche.

Trois éléments particulièrement décisifs caractérisent l'option retenue :

- premièrement, le tracé initialement envisagé pour le projet du VAL est prolongé et traverse tout le centre de Lille pour rejoindre le C.H.R. en traversant le Boulevard Périphérique Sud. Il "récupère" ainsi le tronçon de la ligne Lille-Roubaix-Tourcoing jugé prioritaire dans l'étude D.D.E. ; mais le phasage de la ligne n° 1 retenue par la C.U.D.L. est inverse : début des travaux au départ de la Cité Scientifique, fin des travaux au C.H.R. ;

- deuxièmement, la conception technique du VAL doit être modifiée pour adopter le principe de la réversibilité des trains. Il s'agit là d'une option technologique importante, qui consiste à abandonner le procédé de boucle caractéristique du système initialement conçu (cohérent avec la méthode des cantons temporels qui imposait que chaque rame soit toujours placée entre la rame précédente et la rame suivante sans interruption du défilement), qui, dans l'optique d'une insertion dans un réseau complet, imposait des sujétions techniques peu propices à assurer l'interface des différents éléments du réseau (1). Le principe de la réversibilité, qui implique des modifications de la conception de la voie

(1) Cette question de l'interface n'est pas nouvelle. Elle est apparue lorsqu'il s'est agi d'étudier la possibilité d'échange entre les deux lignes envisagées par la D.D.E., au niveau de la gare S.N.C.F.. Il s'est en effet avéré que l'emprise nécessaire à la réalisation de la boucle terminale du VAL à proximité de la gare de Lille impliquait que la station "gare" du VAL se trouve éloignée de 150 m environ de la gare S.N.C.F. et de la station "gare" enterrée de tramway L.R.T., rendant illusoire le principe de la correspondance.

C'est ainsi que l'idée s'est imposée de rendre le VAL réversible, comme le sont les sites propres conçus suivant le modèle R.A.T.P. (on peut d'ailleurs penser que les conseillers techniques dont la C.U.D.L. s'était attachée les services et qui sont d'anciens responsables de haut niveau de la R.A.T.P., ont joué quelque rôle dans cette modification du projet). Cette solution appelle d'emblée plusieurs conséquences.

et des automatismes, est certainement envisagé depuis plusieurs mois. En effet, on trouve trace de la possibilité de cette modification de la technologie dans le rapport présenté par le Président de la C.U.D.L. au Conseil de la communauté le 18.3.1973. Il est tout à fait probable que, sans pour autant retarder l'étude et l'expérimentation du système envisagé par le Pr. GABILLARD, MATRA et les conseillerstechniques de la C.U.D.L. (forts de leur expérience à la R.A.T.P.) avaient déjà réfléchi à la possibilité d'améliorer le système dans ce sens ;

- troisièmement, le principe d'une ligne en site propre Lille-Roubaix-Tourcoing de bonne qualité est, pour la première fois, affirmé. Mais on se trouve ici devant une contradiction qui n'échappera pas aux opposants actuels et futurs du projet. Comment les choses se présentent-elles en effet ? L'ensemble du dispositif ainsi engagé s'inscrit dans une vision d'avenir extrêmement ambitieuse qui consiste à envisager non pas une ligne, ni même deux lignes, mais trois lignes formant une étoile à six branches centrée sur Lille, exploitées toutes les trois à terme par le système VAL qui devient ainsi le métropolitain de l'agglomération lilloise (voir schéma). Mais le choix de la programmation, qui fait passer en premier lieu la ligne C.H.R.-Lille Est, ne pouvait certainement pas être avalisé si des mesures immédiates n'étaient pas proposées simultanément pour l'amélioration de la ligne n° 2. Ces mesures, qui vont donc constituer une phase transitoire avant l'exploitation de cette ligne par le VAL à une échéance non connue, consistent à enterrer le tramway actuel (le Mongy) sur la portion lilloise de son tracé, sur le tronçon Gare-Pasteur, puis à réaliser des ouvrages de dénivellation sur le tronçon Pasteur-Croisé Laroche, à assurer la liaison Alma-Gare-antenne de Roubaix en tranchée couverte, à réaliser un souterrain d'entrée à Roubaix, à aménager une onde verte sur la partie du site propre actuel qui subsistera dans l'infrastructure ainsi remodelée, enfin à désaffecter l'antenne de Tourcoing du Mongy, la desserte de Tourcoing se faisant alors en continuité à partir de Roubaix par Alma Gare. Ce vaste programme de travaux appelle deux remarques :

(suite de la note 1 de la page précédente)

Sur le plan de la technique, il devient nécessaire de revoir plusieurs composants du système : insertion d'aiguillages, révision des automatismes, aménagement des voitures, ce qui appelle nécessairement des hausses de coût.

Sur le plan de l'exploitation, cela entraîne des avantages certains : possibilité d'isoler une partie de la ligne en cas d'accident et de poursuivre l'exploitation sur le reste du parcours ; plus grande simplicité du dépôt et des ateliers ; meilleure possibilité d'envisager une construction et une exploitation de la ligne par phases successives (voir à ce sujet A. NICOLON, op. cit., pp. 46 à 51).

En outre, la volonté d'assurer l'interface entre les deux lignes par un système d'échange quai à quai amène inéluctablement à envisager la création de la ligne VAL en souterrain dans cette portion du tracé.

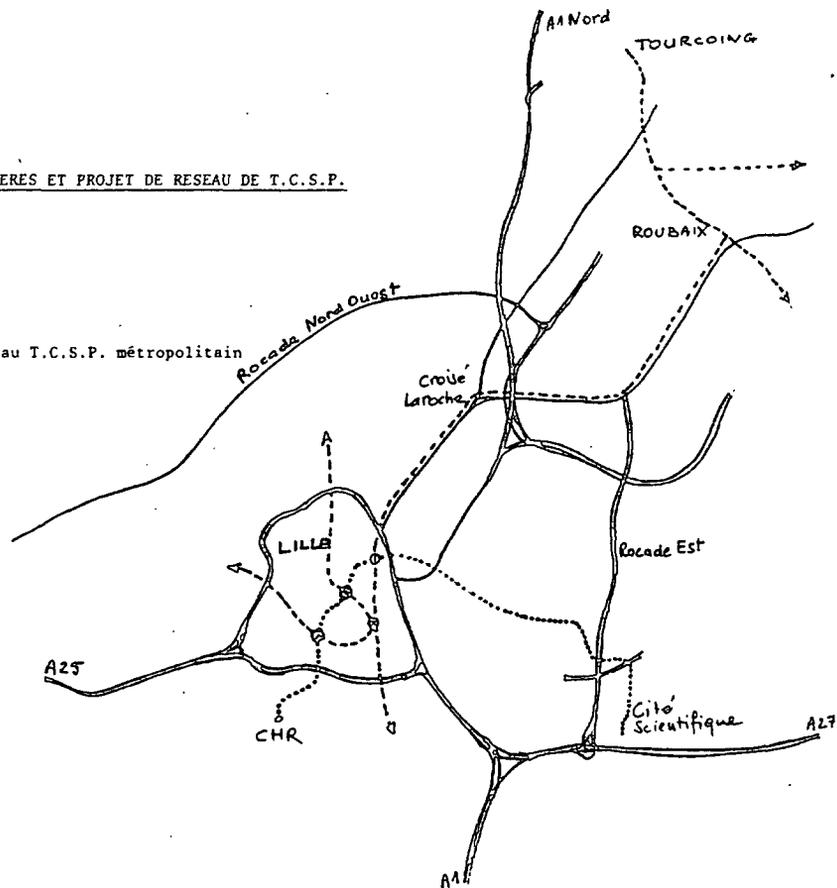
INFRASTRUCTURES ROUTIERES ET PROJET DE RESEAU DE T.C.S.P.

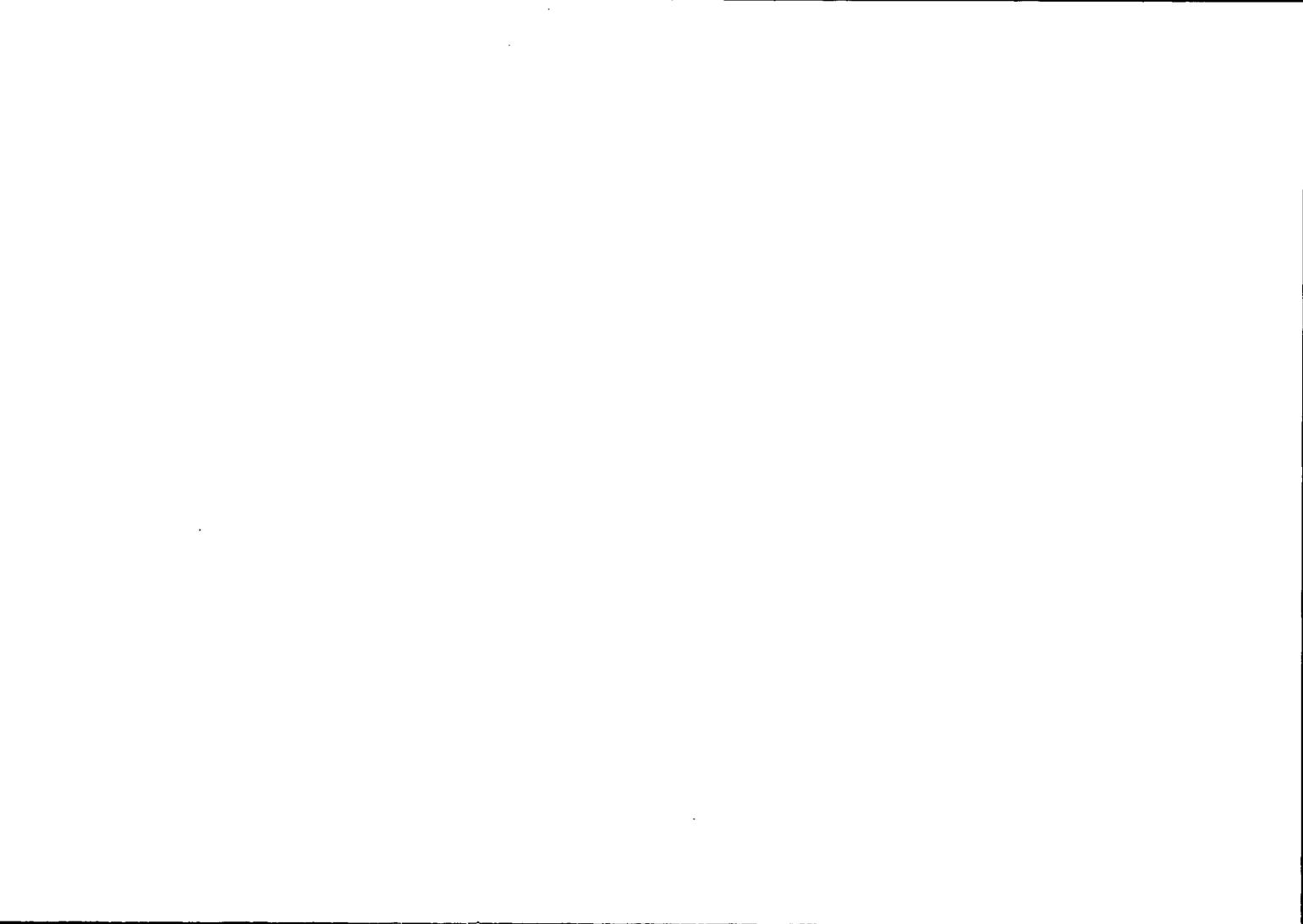
— voirie rapide

== voirie autoroutière

--- VAL, ligne n° 1

↔ autres lignes du réseau T.C.S.P. métropolitain





son coût estimé à l'époque est de 100 MF, sans que la programmation des tranches de travaux soit clairement précisée. On précise seulement que "parallèlement à la construction de cette ligne (n° 1), s'ajoutera la mise en souterrain du tramway du carrefour Pasteur à la Gare de Lille, puis ultérieurement du carrefour Pasteur à celui du Croisé Laroche". Seul le coût de cette mise en souterrain (10 MF) figure au tableau des dépenses du métropolitain (voir tableau ci-dessous),

la mise en souterrain prévue se réalise donc au gabarit et suivant les normes du tramway et non pas au gabarit et aux normes du VAL, dont on a toujours dit qu'elles étaient plus avantageuses (c'est même l'une des justifications constamment répétées du choix de cette technique).

Comment, dans ces conditions, croire au projet d'ensemble ? L'aménagement de la ligne n° 2 en pré-métro n'est pas cohérent avec ce qu'on affirme à l'époque de la technique VAL et, par conséquent, avec le projet d'un métro futur à trois lignes exploitées suivant cette technologie. Pourquoi alors ne pas commencer par la liaison Lille-Roubaix-Tourcoing, avec la technologie que l'on voudra (VAL ou tramway modernisé), pour réaliser ensuite la liaison Lille-Lille Est avec la même technologie, phasage qui répondrait mieux aux perspectives de trafic et qui assurerait en tout état de cause l'unité technologique du système ? Cette contradiction, comme les imprécisions flagrantes du projet concernant la ligne n° 2 (Lille-Roubaix-Tourcoing) vont amener nombre d'acteurs locaux à douter fortement de la volonté du Président de la C.U.D.L. de réaliser cette ligne un jour.

Avant d'examiner les principales réactions qui seront ainsi suscitées, il importe, à ce point de l'exposé, d'essayer de comprendre quels sont les éléments qui ont permis, en ces derniers mois de 1973 et au tout début de 1974, l'accélération du processus décisionnel engagé depuis bientôt quatre années. Les deux éléments qui nous paraissent décisifs sont :

- d'une part, l'état d'avancement du développement technologique du système VAL. Les essais sont, à cette époque, presque tous terminés, et la pression ne peut être que très forte, du côté de l'E.P.A.L.E. et de MATRA, pour qu'une décision claire soit prise en ce qui concerne la poursuite du projet ;

- d'autre part, le vote récent de la loi sur le versement transport pour les agglomérations de plus de 300 000 habitants (11 juillet 1973). Les ressources nouvelles qui résultent de l'application de la loi, libèrent d'un seul coup les responsables communautaires de la dépendance étroite du projet des subventions de l'Etat. Dans toutes les délibérations antérieures du Conseil de communauté, il était parfaitement explicité que la décision de réalisation du

LE METROPOLITAIN DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LILLE

prévisions de dépenses en MF 1974

I - Etudes de la ligne n° 1

- Fin de la mission A (mode dégradé)	0,60			
- Matériel (mission A')	7,50			
- Sondages	5,00			
- Tunnel APS + APD	3,31	1,55		
Consultation + Marché Tx		2,49		
- Viaduc APS + APD	5,50	0,19		
Consultation + Marché Tx	2,67	0,31		
- Acquisitions foncières	3,00	21,00	6,00	
- Etudes d'infrastructures		12,60		
- Surveillance de travaux		4,39	6,41	1,44

II - Infrastructures de la ligne n° 1

- Lion d'Or - Cité Scientifique (128 MF)		74,00	54,00	
- CHR - Gare (199 MF)		48,00	103,00	48,00
- Gare - Lion d'Or (50 MF)		10,00	40,00	
- Garage atelier (33 MF)		16,50	16,50	

III - Etudes et infrastructures de la ligne n° 2

- Etudes du souterrain Pasteur-Gare		0,50		
- Surveillance de travaux			0,17	0,17
- Travaux d'infrastructures (10 MF)			5,00	5,00

IV - TOTAL I + II + III

	1974	1975	1976	1977
	27,58 MF	191,53 MF	231,08 MF	54,61 MF

projet de T.C.S.P. serait soumise à des engagements financiers de l'Etat couvrant une partie importante des travaux d'infrastructure (de l'ordre des 2/3). Pour la première fois, les délibérations du 29.3.74 n'imposent plus ces conditions, prévoient comme première source de financement le versement-transport, même s'il est entendu que des subventions d'Etat (à une hauteur non précisée) seront demandées.

D'autres facteurs contribuent certainement à la rapidité de la décision. On peut notamment faire l'hypothèse que les difficultés déjà rencontrées à propos de l'implantation du viaduc du VAL dans la Z.U.P. de Mons, qui ont amené le Président de la C.U.D.L. à radicaliser ses positions et à s'engager assez fortement, l'ont amené à vouloir précipiter les événements et à faire adopter le projet une fois pour toutes par l'assemblée communautaire. De même, le souci de faire prendre à l'Etat une position claire et précise sur le financement de l'opération peut constituer un facteur d'accélération.

Si ces divers éléments permettent d'expliquer, conjoncturellement et partiellement, pourquoi la décision de construire la ligne n° 1 du métro de la communauté urbaine a pu être prise à ce moment précis et au terme d'une procédure d'examen relativement brève, qui laisse dans l'ombre de nombreux problèmes liés à la situation générale des transports collectifs dans l'agglomération, ils ne constituent de toute évidence pas le schéma d'explication quant au fond du choix adopté, comme le montreront les développements ultérieurs de l'affaire.

3. Développement et structuration des oppositions : l'enterrement du métro

Les décisions du conseil de Communauté du 29.3.74 appellent le lancement d'une enquête d'utilité publique sur l'ensemble du projet de métro qui se déroule en octobre 1974. Cette procédure est l'occasion du développement d'une vague de protestations et d'oppositions qui amplifie nettement le mouvement amorcé lors de l'enquête précédente.

Il s'agit premièrement de l'opposition des riverains de la partie du tracé qui traverse la banlieue immédiate de Lille, ceux de la commune de Mons-en-Baroeul et du quartier de Fives, qui affirment à nouveau leur détermination contre le projet de passage du métro en viaduc dans ces zones très urbanisées. Sur la base des 1 237 observations hostiles ainsi enregistrées, le rapport du commissaire-enquêteur contient la suggestion de réaliser une importante partie de la ligne en souterrain.

Il s'agit aussi, et c'est un événement non négligeable, de l'avis négatif de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille-Roubaix-Tourcoing, qui s'ex-

prime ainsi pour la première fois publiquement sur le projet. La position de la C.C.I.L.R.T. n'est hostile ni au principe d'un réseau de transports en site propre, ni au choix technologique adopté. En revanche, elle exprime une opposition catégorique au passage de l'opération, reprenant ainsi les conclusions des études de la D.D.E. et se fondant sur les perspectives de trafic annexées au dossier de l'enquête. L'avis exprimé par la C.C.I.L.R.T. est le suivant :

" 1° - Le tronçon C.H.R./Gare de Lille de la ligne n° 1 projeté apparaît effectivement prioritaire du seul point de vue quantitatif ; encore conviendrait-il d'y ajouter un point de vue qualitatif. Il s'agit, en effet, de déplacements d'un intérêt social majeur et, comme tels, à favoriser de manière systématique ;

2° - Le tronçon Z.U.P. de Mons/Cité Scientifique arrive, en revanche, on ne peut plus loin dans l'échelle des priorités : en particulier le trafic potentiel Cité Scientifique/Gare de Lille de 180 passagers à l'heure de pointe, à l'horizon 1990, constitue une contre-indication péremptoire à la création, dans les quinze prochaines années, d'une infrastructure métro sur ce tronçon ;

3° - Quant au tronçon Gare de Lille/Z.U.P. de Mons, il présente, certes, de forts trafics potentiels susceptibles de justifier la création d'une ligne de métro ; mais, des chiffres analogues, voire plus élevés dans certains cas, pourraient sans doute être dégagés avec la plupart des communes périphériques de Lille et, a priori, la C.C.I.L.R.T. ne voit pas pourquoi la liaison avec Mons se verrait privilégiée par rapport à une liaison Lille/Faches-Thumesnil/Wattignies, par exemple.

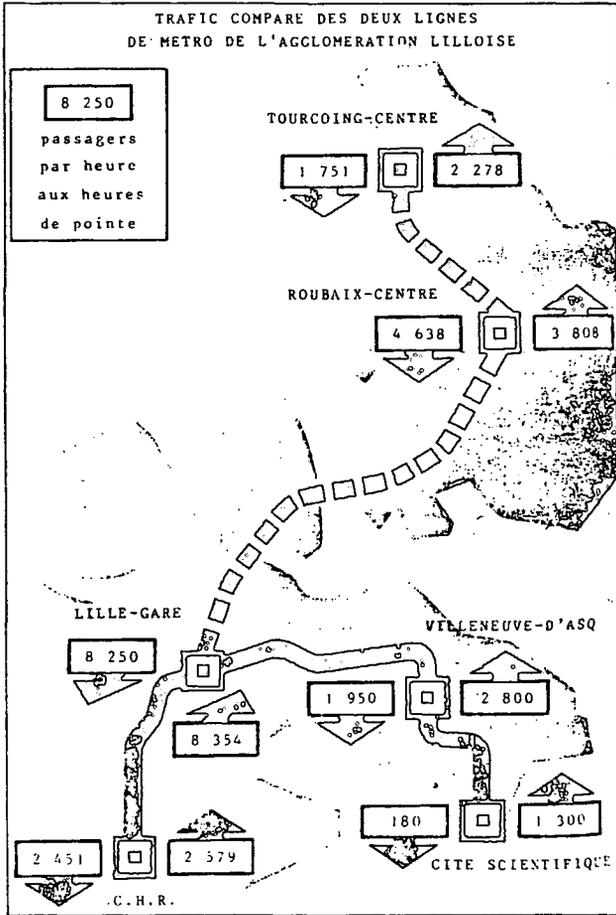
...

En conséquence, la C.C.I.L.R.T. ne peut émettre un avis favorable à la création de la ligne n° 1 du métro C.H.R./Lille/Cité Scientifique que pour ce qui concerne le tronçon C.H.R./Lille.

En revanche, la suite du tracé projeté pour la ligne n° 1, à savoir le tronçon Lille/Cité Scientifique, ne lui paraît pas devoir être programmé en priorité, compte tenu et des perspectives de trafic et des autres moyens actuels ou prévisibles de desserte de ce secteur.

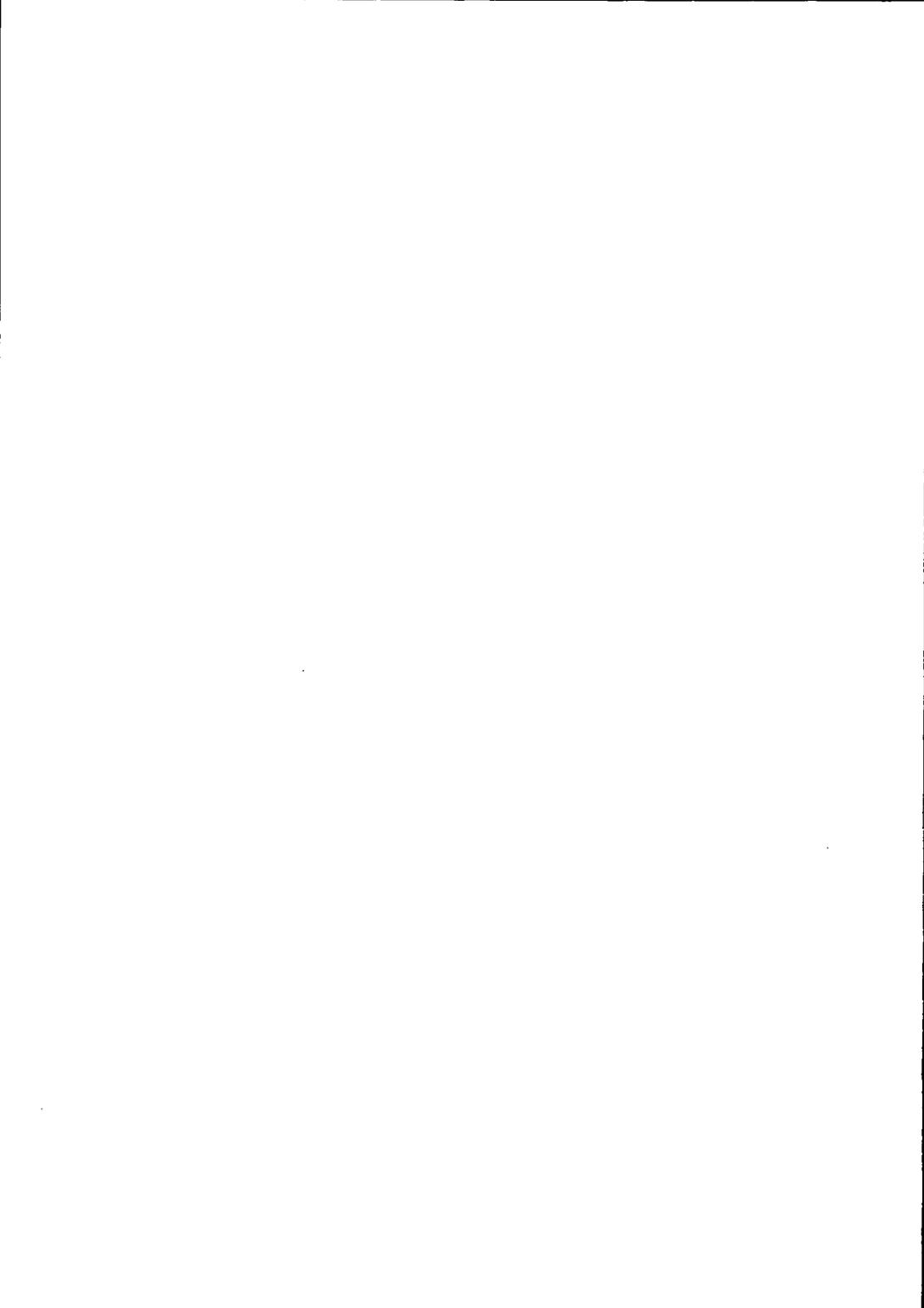
Aux lieu et place de ce tronçon, la C.C.I.L.R.T. propose que la ligne n° 1 se poursuive à partir de Lille en direction de Roubaix et de Tourcoing..." (1).

(1) C.C.I.L.R.T. "Observations présentées par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille-Roubaix-Tourcoing concernant le projet de création de la première ligne du réseau de métropolitain de la Communauté Urbaine de Lille" - 21.10.1974.



*Les deux lignes du métro de la Communauté
urbaine de Lille et les fréquentations prévues.*

Document C.U.D.L. - "Amélioration du plan de transport en commun.
Création d'une ligne de métro".



Ainsi, la bataille des chiffres (1) et des tracés est engagée au niveau du débat public.

A la différence des observations présentées par les riverains, qui contestent le passage en viaduc dans les zones urbanisées, la position de la C.C.I.L.R.T. concerne l'opportunité de la ligne n° 1 dans sa vocation à assurer la liaison avec la Ville Nouvelle et lui oppose la solution de l'axe métropolitain Lille-Roubaix-Tourcoing. Cette position est conforme à une attitude plus générale d'hostilité à l'égard de la création de Lille-Est et de soutien à l'égard de l'idée de la Métropole du Nord, devant unir les intérêts des deux pôles de l'agglomération. On verra par ailleurs que cette attitude s'inscrit dans une volonté soutenue de faire prendre en compte, au plan politique, la gestion des conséquences sociales et économiques qui résultent de la situation critique du pôle Nord-Est de la Métropole au regard de l'évolution des industries dominantes dans ce secteur.

La position qui en résulte concerne donc l'opportunité du projet, dans le cadre d'une analyse générale, peu explicitée dans ce cas précis, des problèmes prioritaires de l'aménagement global de la Métropole. Cette question de l'opportunité va constituer le contenu principal des oppositions qui se développent ultérieurement, d'abord dans une partie importante du mouvement associatif, ensuite dans le débat politique de la période des élections municipales de 1977. Elle donne lieu alors à deux types d'argumentaire : le premier revendique, comme le développe la C.C.I.L.R.T., la priorité à la ligne Lille-Roubaix-Tourcoing contre le phasage proposé par la C.U.D.L. ; le second constitue une opposition de principe aux choix technologiques fondés sur le mode nouveau que constitue le VAL.

En résumé, on peut décomposer le champ des réactions suscitées par le projet de métropolitain en trois catégories :

a) - le débat sur les problèmes d'insertion du site propre, qui mobilise essentiellement les riverains du tracé de la ligne n° 1, s'exprimant d'une part par le biais de leurs associations locales et des comités de défense qui se constituent à cette occasion, d'autre part par le biais de leurs élus locaux. L'ampleur

(1) On notera au passage qu'en ce qui concerne les chiffres, la C.C.I.L.R.T. ne fait pas preuve d'une grande rigueur dans le maniement des informations qui lui sont données, comme en témoigne la référence à 180 voyageurs à l'heure de pointe à la Cité Scientifique, alors que le sens le plus chargé à ce point "vaut" 1300 voyageurs dans le document annexé à l'enquête (cf. page précédente).

des réactions suscitées, qui se prolongent jusqu'après les élections municipales de 1977 à l'occasion desquelles une municipalité d'union de la gauche est élue à Villeneuve d'Ascq, amène à deux modifications très importantes de l'insertion du site propre :

. premièrement, le tracé en viaduc par la Z.U.P. de Mons-en-Barœul est finalement abandonné au profit d'un tracé traversant la commune d'Hellemmes, réalisé en tranchée couverte en raison notamment des réactions des commerçants riverains ;

. deuxièmement, le mouvement d'opposition au passage en viaduc s'étend au territoire de la Ville Nouvelle, notamment dans le quartier du Triolo et est relayé par les élus communistes de ce secteur, ce qui amène le conseil de communauté à généraliser le passage en tranchée couverte pour diminuer les nuisances de voisinage, au prix d'un accroissement du coût d'infrastructure de 50 millions de Francs (juillet 1977).

En fin de compte, les résultats de ce débat sur l'insertion du site propre sont considérables puisqu'ils ont amené le Président de la Communauté Urbaine à abandonner le passage par Mons (qui était envisagé pour des raisons évidentes de gestion de trafic et donc d'amélioration de la "rentabilité" de l'opération ; le passage par Hellemmes n'a, par la suite, donné lieu à aucune estimation officielle des trafics à prendre en compte) et à envisager la réalisation soit en souterrain, soit en tranchée couverte, de 90 % de la ligne n° 1 au prix de surcoûts considérables (mettant, donc, eux aussi, largement en péril les schémas de rentabilité de l'opération) ;

b) - le débat sur le choix de la première ligne, qui mobilise d'abord la C.C.I.L.R.T., puis un nombre non négligeable de techniciens de l'aménagement et de l'urbanisme s'exprimant soit en leur nom propre, soit par le biais d'associations au sein desquelles ils militent contre le projet (1), enfin la classe politique dans son ensemble à propos des élections municipales. La phase proprement politique de ce débat s'avère en fait assez confuse, car le problème du choix de la première ligne recouvre des attitudes différentes. L'opposition politique la plus vigoureuse est menée par les candidats qui font partie de la majorité présidentielle, et qui expriment par là à la fois leur opposition d'ensemble à un

(1) On notera à cet égard la démission du Directeur de l'Agence d'Urbanisme qui entraînera par la suite le démantèlement de cet organisme qui devient un service d'études générales de la C.U.D.L., "sa mission (mettre au point les P.O.S.) étant terminée".

projet jugé inconsidéré (alors que certains d'entre eux en avaient été les défenseurs à l'origine), leur opposition à la direction socialiste de la C.U.D.L. (et à travers elle à l'ensemble des élus socialistes qui sont amenés à sortir de leur réserve prudente et à faire front commun pour soutenir le projet du Président NOTEBART, comme en témoignent à ce moment les positions du maire de Lille), leur souci de regagner du terrain dans les secteurs de la métropole délaissés par le phasage de l'opération. Les candidats communistes, favorables en général au principe de la construction du métro, plus divisés en ce qui concerne le choix de la première ligne, vont plutôt se battre sur le problème des procédures de choix et des méthodes de financement et de réalisation comme on le verra plus loin ;

c) - le débat sur la technologie qui mobilise principalement les associations d'usagers et les organisations de consommateurs et à travers eux, à nouveau, un certain nombre de techniciens des services dépendant du Ministère de l'Equipement assez généralement opposés aux options nationales et locales prises en faveur de la Ville Nouvelle (C.E.T.E., O.R.E.A.M., D.D.E....). Le contenu du débat consiste alors à remettre en cause le choix d'une technique nouvelle, donc non expérimentée, entraînant sans garanties de succès des dépenses considérables, au profit de technologies de transport en commun mieux éprouvées telles que le tramway.

4 - Les conditions de réalisation et le conflit avec l'Etat

A la suite de la délibération du 29 mars 1974 décidant la réalisation de la 1ère ligne de métro et confirmant le rôle de MATRA dans l'opération, deux nouvelles études étaient lancées. L'une, effectuée par MATRA, consistant à mettre au point et à expérimenter la réversibilité du VAL, l'autre, confiée à SOFRETU, portant sur la restructuration de l'ensemble du réseau de T.C. en fonction de la décision concernant la ligne n° 1.

Parallèlement, le bureau de la C.U.D.L. entreprend l'étude de la formule juridique à retenir pour la construction et l'exploitation du métro. La mise au point d'un montage spécifique à cette réalisation devient clairement l'affaire de la Présidence de la C.U.D.L. qui négocie directement, au plus haut niveau, avec les différents interlocuteurs potentiels, au premier rang desquels figure MATRA. Au cours de la réunion du Bureau du 10.9.1974, "le Président a fait état des dernières études effectuées avec la Société MATRA, laquelle est en contact avec des entreprises de travaux publics devant donner toute satisfaction sur le plan technique, ainsi qu'avec des banques de dimension nationale ; si bien qu'il apparaît alors qu'un groupement réunissant la Société MATRA, ces entreprises et ces banques, semble intéressant pour permettre d'aboutir à une concession de tra-

vaux publics" (1). Les arguments invoqués pour justifier la décision de concéder l'ensemble de l'opération à un groupement privé sont principalement :

- le rôle pilote de MATRA dans la conception et le développement de la technique doit déboucher sur un engagement de cette société quant à la fiabilité du système, ce qui amène à envisager que MATRA soit associé, en position de responsabilité, à l'exploitation de la ligne, au moins pendant une période transitoire (5 ans) ;

- l'ensemble des participants à la construction de la ligne doivent être associés dans un montage qui garantisse la cohésion du projet, ce que traduit la constitution de ce groupement qui instaure une liaison contractuelle entre les diverses entreprises et les banques autour du système complet. Il est clair, en la matière, que, pour le Président, la garantie de cohésion est tout autant assurée par les rapports privilégiés que MATRA entretient avec les autres intervenants que par les statuts du groupement. Par garantie de cohésion, il faut en effet entendre non seulement "garantie technique", mais aussi, et peut-être de façon déterminante, "garantie de financements relais" (par le Crédit Lyonnais et la Banque de Paris et des Pays Bas) (2) ;

- l'absence d'outil technique propre à la C.U.D.L. permettant de réaliser l'opération en régie.

Une fois l'accord de principe (dont on examinera plus loin les modalités) passé entre le Président de la Communauté et le groupement organisé autour de MATRA (qui prendra le nom de TRAMENOR, Transports Métropolitains du Nord, réunissant MATRA, CAMPENON BERNARD, l'URBAINE DE TRAVAUX, les GRANDS TRAVAUX DU NORD, le CREDIT LYONNAIS, la BANQUE DE PARIS ET DES PAYS BAS, le CREDIT DU NORD et

(1) Délibération du Conseil de Communauté, 30.10.1975, rapport n° 71.

(2) Comme en témoigne cet extrait de la déclaration du Président au Bureau de la C.U.D.L. du 17.12.1976 :

"... pour construire, on touchera les subventions au fur et à mesure des justifications de dépenses : ce n'est pas nouveau mais cela est la démonstration la plus évidente de notre intérêt à rechercher des relais pour assurer le financement. Je ne vais pas refaire la démonstration mais si, à un moment donné, nous n'avons pas de fonds libres, tout naturellement nous arrêterons ou nous ralentirons. C'était la raison pour laquelle on avait ensemble accepté l'opération du concessionnaire avec le relai garanti du point de vue financier.

Je n'ai pas voulu perdre de temps, j'entendais ne pas perdre les contacts maintenus heureusement avec les banques avec lesquelles nous avions pratiquement conclu l'accord à l'époque des concessionnaires ; ... je puis vous dire que des relais bancaires importants nous seront accordés par le Crédit Lyonnais, reste à savoir si ceux-ci pourront atteindre les 500 millions d'hier".

l'UNION PARISIENNE (1)), se pose le problème d'obtenir l'aval du Ministère des Transports sur le montage ainsi que la confirmation détaillée de ses subventions, promises depuis longue date pour le VAL.

La position du Secrétaire d'Etat aux Transports, lors d'une entrevue le 7/2/1975, est rien moins que réservée. Sans remettre en cause les engagements de ses prédécesseurs quant au financement d'une ligne de site propre dans la Métropole du Nord, il est clair que son attitude à l'égard de la recherche de nouveaux modes de transports tranche nettement vis à vis de la politique antérieurement suivie et mise en oeuvre par le Comité de Développement des Techniques nouvelles, par lequel le projet initial du VAL avait été examiné à plusieurs reprises. Partisan des nouvelles orientations de la politique des transports urbains qui s'appuient sur le développement des moyens conventionnels de transports collectifs, notamment dans la perspective de limiter les problèmes d'insertion dans les sites urbains (2) et, peut-être surtout, les besoins d'engagement financier de l'Etat, le Secrétaire d'Etat soumet l'approbation du projet à l'obtention de garanties quant à son opportunité. Aussi impose-t-il au Président de la C.U.D.L. la réalisation, par la SOPRETEU, d'une étude comparative des coûts (investissements et fonctionnement) du système proposé et d'un métro classique de type R.A.T.P..

Des résultats de cette étude il ressort que les économies réalisées par l'adoption du système VAL ne sont que de 15 % en moyenne (3) dans l'hypothèse de fonctionnement automatique intégral, ce qui, compte tenu des écarts toujours probables entre l'évaluation d'un projet et l'évaluation d'un système expérimenté, laisse présager que la différence finale sera négligeable. Fort de ces résultats, qu'il présente au Secrétaire d'Etat le 27.6.1975, le Président de la C.U.D.L. réunit le même jour le Conseil de Communauté qui :

- confirme le projet avec adoption du système VAL,
- sollicite une subvention à un taux préférentiel,
- décide de commencer les travaux dès 1975,
- donne son accord au principe d'une concession de travaux publics pour la construction, le financement et l'exploitation du Métro par TRAMENOR.

(1) On notera que, dans cette énumération, la B.P.P.B., le Crédit du Nord, l'Union Parisienne et Campenon Bernard, appartiennent tous au groupe B.P.P.B..

(2) Mais les études faites depuis amènent à tempérer les espoirs liés à cette solution.

(3) 18,7 % pour la construction de la ligne
 3,7 % pour les stations, garages, ateliers
 14,5 % pour les automatismes
 19,6 % pour le matériel roulant.

Par sa demande d'une étude comparative des coûts, le Secrétaire d'Etat, et à travers lui la Direction des Transports Terrestres, exprimait sa réticence à l'égard d'un projet jugé trop onéreux pour un choix de tracé qui n'emportait pas l'adhésion de l'administration de l'Equipement et des Transports. Par la délibération communautaire du 27.6.75, le Président de la C.U.D.L. entend mettre l'Etat au pied du mur pour obtenir une décision finale de financement. Sont ainsi clairement posés les termes d'un conflit ouvert qui va atteindre son point culminant durant la période 1975-1976, en passant du cadre technique au cadre juridique. En effet, l'Etat ne pouvant plus longtemps objecter de l'opportunité du choix de la première ligne, et ayant déjà été engagé, dès avant 1974, dans la décision de principe de financer un transport en site propre à Lille, pose le problème des conditions de réalisation envisagées à travers le projet de traité de concession entre la C.U.D.L. et TRAMENOR.

4.1 - Le traité de concession (1)

Conclu pour trente ans, le traité concède à TRAMENOR "la construction et l'exploitation de la ligne de métro n° 1 reliant le Centre Hospitalier Régional à la Nouvelle Faculté des Sciences, ainsi que les ouvrages et installations annexés concourant au confort et à l'agrément des usagers ainsi que l'exploitation de la publicité pouvant être pratiquée, sur les ouvrages et installations". Des avenants sont prévus pour l'exploitation d'autres lignes et d'autres modes de transports (tramways, autobus, l'objectif étant que TRAMENOR devienne, directement ou indirectement, l'exploitant unique dans l'agglomération). La C.U.D.L. s'engage à garantir les emprunts, à transférer les subventions et à verser des dotations d'investissement constituées par emprunts directement contractés par la C.U.D.L. auprès de la Caisse des Dépôts ; à réaliser à sa charge les déplacements de V.R.D., remettre gratuitement les terrains, servitudes et emprises ; à acquérir le matériel roulant, les automatismes, les matériels de péage et d'alimentation en courant de traction, et les remettre gratuitement à TRAMENOR qui en assure l'entretien.

TRAMENOR s'engage à réaliser l'ouvrage, à l'entretenir ; à renouveler les matériels et équipements ; à remettre l'ensemble à la C.U.D.L. en fin de concession ; à assurer l'exploitation sous sa responsabilité.

En ce qui concerne le régime financier de l'exploitation, la C.U.D.L. garantit, par des dotations d'équilibre et des avances en cours d'exercice, l'équi-

(1) N'ayant pas pu disposer du texte intégral du projet, nous nous référons au rapport n° 71 du Conseil de Communauté du 30 octobre 1975.

libre du compte d'exploitation (dépenses d'exploitation courante, service des annuités des emprunts, dotations au fonds de travaux et de renouvellement des équipements, rémunération nette de 7 % des fonds propres, impôts, taxes et divers). Toutefois, pendant une période de cinq ans, TRAMENOR s'engage sur un coût de référence fixé contractuellement et prend à sa charge les dépassements éventuels du coût d'exploitation. Le renouvellement d'un coût de référence valant par périodes de cinq ans est envisagé. Enfin, un fonds de roulement est constitué par la C.U.D.L. de façon que la société concessionnaire n'ait pas à supporter en trésorerie les besoins résultant des charges normales d'exploitation (définies par le coût de référence).

Ce type de traité appelait plusieurs remarques :

a) - Le premier problème qui nous paraît posé est celui des rapports qui sont établis dans la pratique entre la concession de réalisation de l'ouvrage constitué par la ligne n° 1 et la concession d'exploitation du service. En effet, s'il apparaît justifié, au niveau des principes, que les charges engagées par le concessionnaire de l'ouvrage soient amorties dans le cadre de l'exploitation du service, on ne comprend pas pourquoi l'investissement en matériel roulant, automatismes et équipements annexes est écarté de ce montage. Aux termes de ce traité, c'est la Communauté Urbaine qui se charge, par des marchés séparés avec MATRA et les autres fournisseurs, dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage déléguée à l'E.P.A.L.E., de l'acquisition des différents matériels concernés et qui les remet ensuite au concessionnaire. En l'espèce, MATRA, réalisateur du matériel, n'engage pas de fonds propres, susceptibles d'amortissements par l'exploitation, dans cette partie de l'opération. Pourquoi alors, le réalisateur du matériel n'étant pas engagé en tant que tel dans la concession (cela étant d'ailleurs parfaitement usuel, les constructeurs de matériels classiques n'étant depuis longtemps que fournisseurs des exploitants de réseaux), y aurait-il lieu de considérer que TRAMENOR, groupement de génie civil, doit aussi être l'exploitant du transport ? La question est d'autant moins saugrenue que le traité prévoit explicitement que TRAMENOR pourra faire exploiter la ligne par un "organisme spécialisé agréé par la Communauté Urbaine de Lille", ce qui laisse bien entendre que TRAMENOR n'est pas spécialisé dans ce genre de mission. A partir de cette question, on ne peut qu'émettre des hypothèses sur l'intérêt que TRAMENOR peut trouver à l'opération, en examinant plus en détail les modalités financières prévues pour ce qu'on en connaît.

Le financement de la construction de la ligne est assuré par les fonds propres du concessionnaire, les dotations de la Communauté Urbaine et les emprunts

à long terme, émis avec la garantie de la Communauté Urbaine. Les dotations de la C.U.D.L. ne donnent bien sûr pas lieu à remboursements. Par contre, le remboursement des emprunts est à la charge du compte d'exploitation, ainsi que l'amortissement et la rémunération des fonds propres. Ces charges sont donc normalement comprises dans la détermination du coût de référence fixé comme objectif au compte d'exploitation et qui constitue le plafond de la garantie financière apportée par la C.U.D.L. à l'exploitation. Il apparaît donc assez clairement que l'intégralité du coût de construction de la ligne est garantie par la C.U.D.L., et cela non seulement par le jeu de la garantie d'exploitation, mais aussi par le jeu des obligations qui sont les siennes au moment de la construction et qui sont telles que la plupart des dépassements de prix pourraient lui être directement imputés. Notre analyse du montage tend donc à conclure, sur ce premier point que l'objectif réel de la concession envisagée consiste à garantir à TRAMENOR des conditions exceptionnelles de réalisation d'un marché de génie civil, à l'image de ce qui s'est passé dans le cas des concessions d'autoroutes passées au début des années 1970 (dans le cas du métro lillois, les garanties sur la phase d'exploitation sont encore meilleures pour le concessionnaire que dans le cas des autoroutes privées). Ces garanties sont d'autant plus importantes (au point d'être jugées illégitimes par le Conseil d'Etat, qui sera saisi du dossier dans les conditions que nous verrons un peu plus loin) que les fonds propres engagés par TRAMENOR dans la construction de la ligne sont dérisoires (aucune évaluation n'est supérieure à 5 %) et que le recours au mécanisme de la concession vise à dispenser les parties contractantes d'une procédure de fixation des prix par appel d'offres. Aussi, nous ne conclurons pas, comme le font à ce moment-là nombre d'opposants au projet, qu'est scandaleuse la garantie de rémunération de 7 % des fonds propres, car il ne nous semble pas que ce point soit le plus important, compte tenu du faible niveau qu'ils représentent. Il n'y a pas lieu, non plus, de penser qu'un recours à un appel d'offres de génie civil soit a priori de nature à réduire sensiblement le coût de l'opération, encore que cela soit probablement exact dans le cas considéré.

Ce qui nous paraît principalement en cause, dans le montage proposé, c'est la possibilité délibérément laissée par la C.U.D.L. au concessionnaire, sans contrôle réel de la collectivité, de s'assurer aux dépens de l'exploitation et sans risques le meilleur profit possible au stade de la construction.

b) - Un deuxième problème nous paraît résider dans l'importance du transfert de responsabilités que le traité tend à opérer de la C.U.D.L. au concessionnaire, notamment en matière d'exploitation. Outre le fait que les obligations de l'exploitant à l'égard de la collectivité locale sont peu précisées, au point que TRAMENOR pourra faire exécuter l'intégralité de cette tâche par un tiers sous

réserve du seul agrément de la C.U.D.L., il y a lieu de noter deux dispositions majeures de nature à limiter considérablement les prérogatives de la collectivité : la durée de la concession est de trente années, ce qui s'avère exorbitant compte tenu des caractéristiques financières du contrat ; TRAMENOR est désigné dans le traité comme ayant vocation à devenir l'exploitant unique de tous les modes de transport collectif de l'agglomération, ce qui, là aussi, est particulièrement incompréhensible compte tenu de l'absence de précisions sur les conditions envisagées sur ces autres modes. C'est donc une véritable rente de situation qui est proposée au concessionnaire au bénéfice de la seule réalisation de la première ligne de métro, dont on a pourtant vu qu'elle n'impliquait que très peu de risques et d'engagements personnels du groupement constitué à cette occasion.

c) - Cette délégation de responsabilité n'est pas sans résulter pour une grande part de la confusion de pouvoirs qui est opérée par la C.U.D.L. dans toute cette affaire. Le troisième problème posé par le traité, et non des moindres, réside en effet dans l'irrégularité de la situation institutionnelle envisagée : ce n'est pas la Communauté Urbaine qui détient le pouvoir concédant en matière de transports urbains dans l'agglomération, mais le Syndicat Mixte des Transports en Commun qu'elle a constitué avec le Département du Nord ! Si l'on voulait faire du formalisme, on pourrait sans ambages déclarer nulles et non avenues toutes les délibérations du Conseil de Communauté concernant l'affaire du VAL, dès lors que la C.U.D.L. a, par la création du S.M.T.C., transféré le pouvoir concédant qui lui revenait de par sa propre instauration à une tierce institution. Le problème n'est évidemment pas là pour nous. Il nous importe essentiellement de mesurer, à travers une anomalie si flagrante et tellement bien admise au sein des institutions lilloises qu'elle n'aura fait l'objet d'aucune réserve ou d'aucun recours local, la réalité de la localisation des pouvoirs. Le Conseil de Communauté délibère sur les compétences essentielles du S.M.T.C. que sont les choix de lignes de transports et l'utilisation du versement-transport, dont il assure d'ailleurs lui-même la gestion intégrale, tant en recettes qu'en dépenses. A travers l'exemple de la concession du métro, apparaît ainsi dans toutes ses conséquences pratiques, la réalité de la position institutionnelle subordonnée du S.M.T.C., spécifiquement et exclusivement chargé de gérer les relations financières avec les exploitants des réseaux de bus et de tramways de Lille et de Roubaix-Tourcoing.

4.2 - Le recours au Conseil d'Etat

L'argument principal utilisé par le Secrétaire d'Etat aux Transports pour mettre en cause les conditions dans lesquelles la C.U.D.L. entend réaliser la ligne n° 1 est celui de l'appel à la concurrence pour les travaux de génie

civil. Il fait l'objet d'une mise en garde adressée le 23.10.1975 au Président de la C.U.D.L. en même temps que le principe d'une subvention d'Etat est réaffirmé. Suivant la technique déjà utilisée quelques mois auparavant, le Président de la C.U.D.L. réplique immédiatement en faisant approuver, argumentation juridique à l'appui, le traité de concession avec TRAMENOR par délibération du Conseil de Communauté. Définitivement placée au pied du mur, l'administration, après avoir allongé les délais normaux d'approbation de la délibération, soumet le traité au Conseil Général des Ponts et Chaussées et au Conseil d'Etat. Celui-ci rend un avis négatif le 4 mai 1976, dont les considérants concernent :

- la compétence de la C.U.D.L. (voir point c) ci-dessus),
- l'insuffisance des fonds propres du concessionnaire (point a) ci-dessus) qui n'atteignent pas les 20 % prévus par la loi de 1913,
- l'absence de D.U.P. préalable (elle n'interviendra que le 26.12.1976),
- l'imprécision du cahier des charges quant aux obligations de service public (point b) ci-dessus),
- l'absence d'expertise appropriée pour fonder les conditions économiques et financières de l'exploitation.

Dès lors, la cause est pratiquement entendue. Les choix possibles pour la Communauté Urbaine sont simples : abandonner le projet ou accepter sa modification dans les conditions souhaitées par le Ministère. Tout ce qui précède montre qu'il ne peut plus être question d'abandon, et cela depuis la fin de 1973. De juin à octobre 1976, une intense période de négociations se déroule, au cours de laquelle la proposition aura été faite par l'administration centrale, en échange d'un renoncement de la C.U.D.L. au projet VAL, de maintenir la subvention prévue pour l'affecter à un réseau de tramways dont la première ligne aurait été la liaison Lille-Roubaix-Tourcoing (c'est-à-dire, certainement, un taux de subventionnement plus élevé) (1). De son côté, la C.U.D.L. règle son problème institutionnel (délibération du Conseil Général et modification des statuts du S.M.T.C.), recherche avec TRAMENOR des conditions d'augmentation des fonds propres de ce dernier, et négocie avec les services ministériels des amendements au traité. Les discussions avec TRAMENOR n'aboutissant pas à une solution acceptable par le Ministère et les délais courant, l'accord se fait en octobre 1976 sur les bases suivantes :

- la C.U.D.L. assume la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage de l'ensemble, la commande de matériels roulants se faisant de gré à gré, les travaux de

(1) Information recueillie lors d'un entretien avec un responsable de haut niveau.

génie civil étant réalisés par appels d'offres suivant un découpage en lots,

- le Ministère s'engage à subventionner la ligne n° 1 en quatre années, les crédits de paiement étant étalés sur 6 ans par la C.U.D.L.,

- le coût de la ligne est évalué à 1 536 MF.

L'ensemble de ce nouveau dispositif se met en place dans les quelques semaines qui suivent (Déclaration d'Utilité Publique, arrêté de subvention, mise au point du découpage en lots des appels d'offre de génie civil, préparation de la réorganisation des services techniques de la C.U.D.L. pour assurer les tâches de maîtrise d'ouvrage et de coordination des travaux) et fait l'objet d'une délibération définitive du Conseil de Communauté le 4 février 1977 (qu'il sera néanmoins nécessaire de confirmer par un nouveau vote au moment du renouvellement du Conseil de Communauté qui suivra les élections municipales de 1977, en raison de l'intensité des critiques apportées au projet lors de la campagne électorale, comme on l'a déjà vu).

4.3 - Le financement du projet

Fin 1976, le coût de la 1ère ligne est évalué à 1 536,61 MF (en francs du 31 décembre 1976) T.T.C. et se répartit à raison de 293,89 MF pour le système VAL proprement dit et de 1 242,72 MF pour le reste (ce qui devrait inclure, mais on n'en connaît pas le détail, le génie civil, les équipements annexes, les terrains, servitudes et déplacements de V.R.D.). Il s'agit-là d'une évaluation de dépense en capital, qui n'inclut donc pas le coût de la dette qu'il est nécessaire de contracter pour assurer la conduite de l'opération. La ventilation envisagée des sources de financement entre les subventions et majorations (1), les emprunts et le versement-transport et leur affectation à la couverture des dépenses liées au programme général d'une part (ligne n° 1) et au système VAL d'autre part (matériel + équipements liés au système dont garage-atelier), ressortent du tableau suivant .

Il s'agit là d'une prévision. En particulier, le calcul des aides financières de l'Etat ressort d'une évaluation de la dépense subventionnable qui s'avèrera inexacte. On notera cependant la très grande disparité qui affecte les taux de subventionnement du programme général (31 % de la dépense subventionnable évaluée à 1 026 MF, à quoi s'ajoute la majoration de 33 %) et du système VAL

(1) Les subventions de l'Etat versées aux communautés urbaines font l'objet d'une majoration de 33 % du Ministère de l'Intérieur.

en MP du 31.12.1976

DEPENSES		RECETTES	
I - Programme général		Subventions et majorations	414,560
Dépenses H.T.	1 056,720	Emprunts	611,440
T.V.A.	186,000	Versement-transport	216,720
Total des dépenses	1 242,720	Total des recettes	1 242,720
II - Système VAL		Subventions et majorations	5,300
Dépenses H.T.	249,906	Emprunts	117,556
T.V.A.	43,894	Versement-transport	171,034
Total des dépenses	293,800	Total des recettes	293,890
III - Ensemble		Subventions et majorations	419,860 (27,32%)
Dépenses H.T.	1 306,626	Emprunts	728,996 (47,44%)
T.V.A.	229,894	Versement-transport	387,754 (25,24%)
Total des dépenses	1 536,520	Total des recettes	1 536,610 (100 %)

source : Conseil de la C.U.D.L. du 4.2.77

en MF du 31.12.1976

	PROGRAMME GENERAL				SYSTEME VAL				Emploi du versement-transport			
	Dépenses	Financement			Dépenses	Financement			Total crédits de paiement	Dettes	Total Métro	Recettes Versement-transport(1)
		Subventions majorées	Emprunt	Versement-transport		Subventions majorées	Emprunt	Versement-transport				
1977	52,740	17,653	-	35,147	88,850	2,65	40,00	46,200	81,347	-	81,347	110,000
1978	345,110	114,125	195,746	34,239	67,800	2,65	25,00	40,150	74,389	4,322	78,701	121,000
1979	392,500	130,933	193,114	68,453	67,800		25,00	42,800	111,253	27,356	138,609	137,500
1980	338,660	112,874	166,624	59,062	69,440		27,556	41,884	100,946	50,117	151,063	165,000
1981	101,710	33,931	50,041	17,738	-				17,738	70,402	88,140	165,000
1982	12,00	4,004	5,915	2,081	-				2,081	75,600	77,681	165,000
1983	-	-	-	-	-				-	76,215	76,215	165,000
TOTAL	1 242,720	414,560	611,440	216,720	293,890	5,3	117,556	171,034	387,754	304,012	691,766	1 028,500

source : Conseil de la C.U.D.L. - délibération du 4.2.77

(1) Suivant progression du taux du versement-transport comme suit :

1977 : 1 %

1978 : 1,1 %

1979 : 1,25 %

à partir de 1980 : 1,5 %

(50 % d'une dépense subventionnable fixée seulement à 10,73 MF au lieu de 293,89 MF, coût du système). Cette disparité résulte de la doctrine générale qui consiste à ne pas subventionner les matériels roulants et, de ce fait, le caractère innovateur du VAL n'aura pas abouti à un avantage financier notable pour la Communauté Urbaine, l'aide de l'Etat en la matière s'étant focalisée sur la phase de recherche et développement : la C.U.D.L. assurera 98 % du coût du système, prenant ainsi à sa charge le coût de ce qui est d'abord, pour MATRA, une opération vitrine (1).

L'échéancier des dépenses et moyens de financement permet de mieux évaluer quel est l'impact financier du programme sur la ressource que constitue le versement-transport, dépenses d'exploitation non comprises (certaines de ces dépenses seront en effet couvertes par le versement-transport).

Ainsi, début 1977, peut-on estimer que, dans l'hypothèse où le taux du versement-transport varierait comme indiqué dans le tableau précédent, le programme métro consommerait, de 1977 à 1982 (période d'investissement) 71 % du produit de cette taxe, pour ne plus en utiliser, en remboursement d'emprunts, que 46 % à partir de 1983. Ainsi serait presque respectée la promesse de ne pas consacrer plus de 50 % du versement-transport au financement du métro, au prix toutefois d'une assez intense utilisation pendant les cinq premières années.

Il est bien évident que de telles prévisions ont une valeur limitée et qu'il faudra attendre la fin des travaux pour pouvoir établir un bilan financier de l'opération, bilan qui restera toujours approximatif tant serait fastidieux le travail de vérification comptable des imputations. Il faut pour l'instant se contenter de quelques remarques qui peuvent être tirées des documents financiers dont nous disposons pour 1978.

- En sus de la "rallonge" de 50 MF votée par la C.U.D.L. pour les travaux d'infrastructure, destinés à améliorer l'insertion du viaduc dans la Ville Nouvelle à la suite des protestations des habitants, les retards pris dans le démarrage du chantier tendent à alourdir encore la facture. En octobre 1978, le total des dépenses, calculées en francs courants jusqu'à fin 1978 puis en francs constants 1979 au-delà, s'élève à 1 725 MF hors taxes (soit 2 028 MF T.T.C.), l'essentiel des crédits de paiement étant consommés de 1979 à 1981 au lieu de 1978 à 1980 dans le tableau précédent.

(1) En échange, il est convenu que la Communauté Urbaine percevra des "royalties" sur les éventuelles ventes de ce système dans d'autres agglomérations.

- Le même document fait état d'une réduction sensible de l'aide financière de l'Etat qui ne s'élève plus qu'à 357 MF au lieu des 420 MF envisagés.

- Il en résulte un fort accroissement du recours à l'emprunt, de 600 MF environ à 1 078 MF (période 1978-1981), qui dépasse nettement la hausse inflationniste entre les dates de prévision, ainsi qu'un accroissement du recours au versement-transport, en particulier par le jeu de l'augmentation de la dette.

- En revanche, des diminutions de dépenses sont à attendre, à terme, du principe de récupération de la T.V.A. sur investissements, dont on ne connaît pas le montant exact, ainsi que des réductions de prix procurées par le recours à la procédure de l'appel d'offres (jusqu'à 20 % dans certains cas selon un responsable communautaire).

Compte tenu de ces éléments, il est donc très difficile de disposer d'une évaluation sérieuse à la fois du coût de l'opération et de son impact sur les conditions d'utilisation du versement-transport. Le tableau suivant, qui ne tient manifestement pas compte des gains potentiels mentionnés ci-dessus, établi à partir d'un document de la C.U.D.L. d'octobre 1978, permet de penser que la pratique du recours massif à l'emprunt pèsera notablement sur le versement-transport, par le biais de la dette, après la réalisation de la première ligne.

Ainsi, les estimations successives du projet auront-elles été les suivantes, en francs constants :

1971 : VAL non réversible - liaison gare-Cité Scientifique	100 MF
1973 : VAL non réversible - CHR-Cité Scientifique par Mons souterrain + tranchée couverte + viaduc	
Etudes + ligne	505 MF
Matériel	20 MF
1976 : VAL réversible - CHR-Cité Scientifique par Hellemmes, ligne de 12,5 km enterrée sur la quasi totalité du tracé	
Etudes + ligne + V.R.D. + équipements annexes	1 243 MF
+ viaduc Triolo	50 MF
matériel roulant + garage atelier	294 MF
	<hr/>
	1 587 MF
1979 : id°	2 028 MF
	(dont T.V.A. 303 MF)

PROGRAMME METRO - ECHEANCIER PREVISIONNEL

prévisions en MF 1979

	cumulé fin 1977	1978	1979	1980	1981	1982 et au-delà	TOTAL
Dépenses hors T.V.A.	62	108	480	479	365	231	1 725
T.V.A.	11	19	84	84	64	41	303
Dépenses T.T.C.	73	127	564	563	429	272	2 028
- Subventions	9	13	65	108	89	73	357
- Emprunts F.D.E.S.	-	63	345	373	297	199 (1)	
- Versement-transport crédits de paiement	64	51	154	82	43		
dette	-		17	53	92	≥ 120 par an	
Total V.T.	64	51	171	135	135	?	

(1) Théoriquement à ventiler entre emprunts et versement-transport. Pratiquement, il peut s'agir de l'imposte, couverte en grande partie par les récupérations de T.V.A.

II - LES RESEAUX DE SURFACE : EN ATTENTE

Comme l'étude des premières interventions communautaires (jusqu'à 1972 environ) vis-à-vis des deux réseaux de transports collectifs, C.G.I.T. à Lille, S.N.E.L.R.T. à Roubaix-Tourcoing, le laissait entendre, la politique de la C.U.D.L. en la matière, à travers le Syndicat Mixte des Transports Collectifs, est essentiellement consacrée à l'aménagement des relations financières entre la collectivité et les exploitants.

En effet, dans le fil du rapport de politique générale élaboré en 1972 (que nous avons déjà eu l'occasion d'étudier en détail dans la 1ère partie de ce chapitre) et qui est caractérisé par l'absence d'une réflexion sur l'utilité globale et les vocations d'un réseau communautaire de T.C., on ne décèle pas, dans le suivi de l'action communautaire, de ligne politique directrice qui puisse se substituer à la pratique de la gestion à court terme des compagnies exploitantes. Au moins jusqu'en 1975, on n'observera donc pas de modification significative de la structure des réseaux, ni à Lille, ni à Roubaix-Tourcoing, et les mesures d'exploitation de la voirie resteront limitées, au regard des possibilités qui pouvaient s'ouvrir à la Communauté Urbaine. La politique suivie est, beaucoup plus qu'une politique d'aménagement des dessertes, caractérisée par une pratique sélective de réponse aux demandes des exploitants dans le domaine des financements.

L'examen des comptes des réseaux de 1971 à 1975, notamment du compte du Fonds Spécial de Travaux et de Renouvellement (F.S.T.R.), montre que les efforts les plus importants concernent la modernisation du parc de matériel roulant, à Lille, soit par renouvellement des véhicules (le parc de la C.G.I.T. comprend en 1975 55 % de véhicules de moins de 10 ans, 35 % de moins de 5 ans, alors que 14 % seulement du parc comptait moins de 10 ans d'ancienneté en 1972), soit par extension puisque le volume du parc lillois augmente de 25 % de 1971 à 1975. En ce qui concerne le réseau de la S.N.E.L.R.T., l'effort correspondant est nettement moins soutenu, puisque de 1972 à 1975 le taux d'équipement en véhicules de moins de 10 ans reste de 21 % malgré l'apport d'une quarantaine de véhicules neufs, qui ont en fait remplacé du matériel très ancien (le volume du parc total d'autobus reste stable sur la période). Outre ce renouvellement, on note essentiellement des opérations de modernisation des motrices du Mongy (passage à agent unique) et des travaux d'aménagement de la voie ferrée.

Dans les deux cas, les améliorations les plus notables sont concentrées en fin de période (1974 à 1976), ce qui correspond bien évidemment à la participation effective de la C.U.D.L. aux dépenses d'investissement grâce à l'utilisation

du versement-transport. 3,6 MF en 1975 et 4,4 MF en 1976 de subventions C.U.D.L. viennent s'ajouter aux 9,1 MF en 1975 et 8,7 MF en 1976 de subventions d'équipement du Syndicat Mixte aux deux réseaux. Le volume des opérations effectuées sur le F.S.T.R. s'en trouve alors fortement accru, y compris par un recours plus massif à l'emprunt (voir annexes au chapitre).

La sélectivité constatée dans les politiques de modernisation et d'extension des parcs de véhicules des deux réseaux, dont les avantages sont donc concentrés sur le réseau lillois, traduit-elle simplement l'état des contraintes auxquelles le Syndicat Mixte d'Exploitation des T.C. se trouve confronté ?

Financièrement parlant, la situation du réseau de Lille paraît relativement satisfaisante en début de période, alors que celle du réseau de Roubaix-Tourcoing est largement déséquilibrée depuis de nombreuses années, comme le montrent clairement les graphiques 2 et 3. L'examen du tableau 1 permet de comprendre en partie les raisons de cette disparité et, en même temps, de nuancer les conclusions possibles du constat opéré ci-dessus quant aux efforts d'investissements.

Les deux réseaux sont caractérisés par une bonne productivité kilométrique des véhicules en 1971 (34 700 km/bus pour la C.G.I.T., 41 100 km/bus et 41 750 km/tram pour la S.N.E.L.R.T.) et par des taux d'usage relativement corrects à Lille, assez défavorables à Roubaix-Tourcoing (4,52 voyageurs/km pour la C.G.I.T., 3,76 pour la S.N.E.L.R.T.). Ces premières données traduisent deux phénomènes importants : la longueur moyenne des lignes dans les deux réseaux qui est très importante (tant pour le réseau bus de Lille que pour la liaison Lille-Roubaix-Tourcoing du tram de la S.N.E.L.R.T.) et, corrélativement, la faible densité de la zone desservie (ce qui autorise donc des vitesses commerciales élevées) plus encore à Roubaix-Tourcoing qu'à Lille ; la différence de structure des deux pôles de l'agglomération, le pôle lillois, plus lourd en population, autorisant le fonctionnement d'un réseau clairement radial, le pôle Nord-Est, plus diffus et moins peuplé, n'offrant pas les mêmes potentialités du point de vue des concentrations de taux d'usage.

Une autre caractéristique qui, elle, discrimine fortement les deux réseaux, réside dans la disparité des compositions techniques, mesurables par le ratio nombre d'agents/nombre de véhicules en parc (2,5 à Lille contre 4,5 à Roubaix-Tourcoing) ce qui amène à des productivités kilométriques par agent très éloignées l'une de l'autre (14 000km/agent à Lille contre seulement 9 200 à Roubaix-Tourcoing). On ne peut concevoir le fondement de cette disparité par de seuls écarts de conception de la gestion des deux entreprises et l'on doit, ici,

prendre la mesure du poids que représente le Mongy dans l'exploitation, seul susceptible d'expliquer le volume de personnel en service à la S.N.E.L.R.T.. Nous paraît en cause non pas tant le problème général d'une exploitation de site propre dans un réseau de transports collectifs que sa vétusté (notamment faible capacité des véhicules) et le fait que l'état des lignes de tramway subsistant dans l'exploitation est le résultat d'une politique de décroissance de son importance (poids des structures fixes au regard du niveau d'activité).

Les effets conjugués de ces facteurs sur les coûts de production du transport sont évidemment importants. Si l'on se réfère aux tableaux 2 et 4 qui retracent les comptes d'exploitation des deux sociétés de 1971 à 1976, on note que le volume des dépenses directes d'exploitation (ligne "total partiel" de la rubrique dépenses) est sensiblement plus élevé en 1971 à Roubaix qu'à Lille pour un volume de kilométrage inférieur (23,48 MF contre 18,22 MF, pour 5,61 Mkm contre 6,21 Mkm) ce qui se traduit par des coûts d'exploitation directe de 4,185 F/km à la S.N.E.L.R.T. contre 2,93 F/km à la C.G.I.T.

Dès lors, il "suffit" d'une recette moyenne par voyage de 0,792 F pour dégager à la C.G.I.T., en 1971, un "cash flow" de l'ordre de 5 MF (21,7 % des recettes), alors qu'une recette moyenne par voyage de 0,879 F. à la S.N.E.L.R.T. n'aboutit qu'à constater un déficit du "petit équilibre" de 3,5 MF.

C'est donc par rapport à cette situation et aux contraintes qui en résultent que doit s'apprécier l'évolution des rapports entre la C.U.D.L. et le S.M.T.C. d'une part, les exploitants d'autre part, évolution dont le contenu constitue le résultat de la politique suivie en la matière par les collectivités.

De 1971 à 1976, les mesures mises en oeuvre dans les deux réseaux tendent

- à l'accroissement des moyens physiques de la C.G.I.T. (agents + 24 %, véhicules + 22 %),
- à la stagnation totale des moyens de la S.N.E.L.R.T. (dans l'objectif évident de limiter l'accroissement des dépenses) tout en opérant une redistribution partielle de ces moyens entre le tram et les autobus (déclassement de 6 motrices, augmentation du parc d'autobus de 5 unités).

Mais les effets de ces mesures sur la productivité des réseaux et donc sur les coûts, sont nettement contrecarrés par l'insuffisance des mesures d'exploitation de la voirie. La productivité kilométrique des autobus décroît de 11 % à la C.G.I.T. de 1971 à 1975 et de 13 % à la S.N.E.L.R.T. de 1971 à 1976. Parallèle-

ment, la productivité kilométrique du Mongy (grâce au déclassement des véhicules et à l'amélioration de l'insertion de la ligne dans la voirie) s'accroît de 12 % pendant la même période.

Aussi, les effets de ces mesures sur l'offre réelle des réseaux sont-ils limités voire négatifs (+ 14 % de km offerts par la C.G.I.T., - 9 % par la S.N.E.L.R.T. de 1971 à 1976) et la conjonction de cette politique de stagnation et des mesures d'amélioration des conditions de la circulation automobile dans l'ensemble de la métropole, se traduit-elle par une stagnation de l'usage à Lille et une réduction sensible de l'usage à Roubaix-Tourcoing (- 10 %) qui affectent de plus en plus sensiblement (surtout à partir de 1974) les résultats d'exploitation des deux réseaux.

x x
x

On ne peut, au terme de cette analyse, que conclure à une absence totale de priorité au développement du transport collectif par le biais des réseaux pré-existants, dans l'ensemble de la métropole. Les contraintes rencontrées en 1971 ne sont aucunement modifiées en 1974, au moment de l'instauration du versement-transport. Ce faisant, la C.U.D.L. et le S.M.T.C. ne sont pas, à ce moment, en mesure de faire autre chose que de consacrer les moyens financiers supplémentaires dont ils disposent (dans la mesure où ils ne seront pas utilisés pour le projet de métro) à suivre et à compenser la détérioration financière des deux exploitations, sans pour autant se donner les moyens juridiques et techniques de les contrôler et de les orienter.

Dans ce domaine aussi, le principe de la délégation des responsabilités de gestion, qui avait largement inspiré le montage initial de réalisation et d'exploitation du métro (par E.P.A.L.E. et TRAMENOR), s'avère fonctionner. Mais, cette délégation de fait ne peut ici masquer qu'elle n'est que la conséquence pratique d'une absence de prise en charge, le caractère extrêmement lâche (1) des relations entre les services de la C.U.D.L. et les gestionnaires des réseaux est là pour en témoigner. Il semble clair que toute action de la C.U.D.L. en direction des réseaux s'avère en fait soumise à l'avancement de la réalisation du métro, y compris en matière de choix d'exploitants : l'affirmation du choix d'un exploitant unique pour le métro et les deux réseaux d'autobus et de tramways renvoie l'examen des problèmes de fond à la période de mise en service de la première

(1) Quand il ne s'agit pas d'ignorance mutuelle.

ligne, et la Communauté Urbaine n'aura qu'à donner sa bénédiction au rachat des deux compagnies exploitantes par TRANSEXEL en 1977, puisque ce groupe était déjà en négociation avec TRAMENOR pour l'exploitation du VAL.

