

Participation et Urbanisme : *l'exemple de l'élaboration du S.D.A.U. d'Arras **

*par Bernadette POULAIN,
Diplômée d'études supérieures de droit public*

Dans un monde où 75 % de la population vit dans des zones urbaines, beaucoup s'occupent d'urbanisme : les humanistes qui rêvent de rendre les villes accueillantes, agréables ; les promoteurs qui recherchent, achètent, revendent de nouveaux terrains ; les techniciens qui cherchent et appliquent au sol une pensée logique et rationnelle. Mais l'urbanisme c'est aussi essayer de répondre à la problématique urbaine, comment développer ou construire de façon harmonieuse des villes ? A l'anarchie, au coup par coup, aux improvisations, on a opposé classifications, équipements, et le pragmatisme industriel a réinventé le plan : on a organisé l'espace urbain. Mais l'urbanisme, ce n'est pas seulement un ensemble de mesures techniques, administratives, économiques et sociales qui doivent permettre un développement harmonieux, rationnel et humain des agglomérations. C'est aussi, sous ce couvert, la vie : des hommes travaillent, vivent dans leurs cités. L'urbanisme ne peut être exclusivement l'affaire de techniciens. Il convient d'associer les habitants qui sont les premiers intéressés par l'aménagement de l'espace urbain.

La politique urbaine est effectivement devenue un des domaines privilégiés de l'application des techniques de participation. Déjà des circulaires et instructions de 1960 du ministère à la Construction préconisaient l'association des citoyens. Mais il a fallu attendre la loi du 30 décembre 1967, dite loi d'orientation foncière pour que le concept de participation prenne sa véritable dimension. Cette loi crée des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) et des plans d'occupation des sols (P.O.S.) par lesquels s'expriment les règles d'urbanisme. Les premiers « fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés » (art. 12), tandis que les seconds « fixent dans le cadre des orientations des schémas directeurs s'il en existe, les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire » (art. 13). C'est dans la procédure d'élaboration de ces documents que va s'exprimer l'idée de participation.

Ces procédures sont différentes. Toutefois, la première phase est définie de manière identique. L'idée fondamentale est de faire collaborer les services de l'Etat et les élus des communes intéressées. Si le projet initial emploie l'expression « avec le concours », le parlement a estimé préférable et fait admettre celle de « conjointement ». Ce terme est plus explicite et engage beaucoup plus dans la voie de la participation. La première étape

* Cette étude reprend les principaux éléments d'un mémoire pour le D.E.S. de Droit Public soutenu en mars 1974 devant un jury composé des professeurs Chevalier (président) et Loschak.

consiste en l'élaboration conjointe par les services de l'Etat et les communes concernées ou les établissements publics les groupant et ayant compétence en matière d'urbanisme art. 12, alinéa 5). A cette fin, une commission est constituée où siègent ces deux partenaires, auxquels sont associées toutes personnes appelées pour leur qualification. Les projets, ayant pris forme, sont soumis aux conseils municipaux pour avis. A ce stade, les procédures divergent, le projet de S.D.A.U., ainsi achevé, est approuvé par le préfet de région ou par décret en Conseil d'Etat » lorsque un quart au moins des conseils municipaux ou un ou plusieurs de ces conseils représentent plus du quart de la population totale du territoire concerné... font connaître leur opposition..., ou lorsque les organes compétents d'un ou plusieurs des établissements publics groupant les communes et ayant compétence en matière d'urbanisme représentent un quart au moins de la population totale du territoire concerné font connaître leur opposition... ». Le projet de Plan d'Occupation des Sols est publié, et fait l'objet d'une enquête publique. Il est, ensuite, une seconde fois envoyé pour avis aux conseils municipaux ou aux établissements publics précités, avant d'être soumis à l'approbation. L'ultime étape consiste en la mise à la disposition du public de ces documents.

La nouveauté essentielle de cette loi réside dans la concertation. La loi de 1967 demande qu'un certain type d'accord entre l'Etat et ses partenaires soit réalisé. Une remarque importante est à faire : le particulier, l'habitant n'est pas invité tout au long de la procédure, il est seulement tenu informé. Les partenaires ainsi privilégiés sont les représentants de l'Etat et les élus. Cette concertation existe à deux niveaux. D'abord les élus locaux ont à exprimer leur opinion sur les documents élaborés, mais il ne s'agit que d'un avis, et les communes n'ont aucun moyen efficace pour obtenir une exécution correcte. Le second niveau est celui dite de l'élaboration conjointe. C'est une participation plus complète et plus vraie : il ne s'agit plus seulement d'une simple consultation mais d'une emprise sur le processus même d'élaboration. C'est un « double recul vers l'amont »¹.

Mais l'existence de cette participation ne garantit pas un pouvoir effectif de décision et laisse intact le problème des études préalables. Au sein de la commission dite locale, la majorité appartient aux représentants des collectivités locales. Mais pour garantir aux élus un rôle déterminant même si cela ne suffit pas, la présidence a été accordée par des textes ultérieurs à un élu. D'autre part, dans la mesure où la politique foncière gouvernementale est libérale, laissant ainsi beaucoup d'initiative aux particuliers, que valent des prévisions à moyen et long terme ? L'autre série de difficultés pourrait surgir de ce que l'on appelle le pouvoir d'expert. Le ministère de l'Equipement a créé ses propres cellules d'étude. Si des établissements publics dépendant des collectivités locales sont prévus par la loi, ils ne sont pas obligatoires et leur création a été systématiquement freinée. Ces éléments amènent à s'interroger sur la réalité de la participation prévue par les textes. Cette réalité ne peut être appréhendée que par une analyse concrète, « sur le terrain », des conditions d'élaboration des documents d'urbanisme ; et l'exemple du S.D.A.U. d'Arras, dont il faudra dans un premier temps présenter les caractères spécifiques (I), est à bien des égards, révélateur des ambiguïtés des nouvelles procédures prévues en 1967 (II).

1. F. d'Arcy et Y. Prats : *La notion de concertation dans la loi d'orientation foncière et dans son application*, A.J.D.A. 1969, p. 336.

I / LES DONNEES

La participation est, en quelque sorte, un élément dans le processus d'élaboration d'une décision, élément caractéristique qui détermine et la procédure et le résultat. Mais elle ne s'exerce pas in abstracto; certaines conditions locales la modèlent. Dans le problème d'aménagement d'une agglomération, la prévision, puis la prospective s'expriment à partir de phénomènes technico-économiques. Mais aussi, la taille de la cité, d'une part, et la présence de ses habitants, d'autre part, révèlent des rapports de force et donc des tensions. L'agglomération arrageoise n'échappe pas à ces contraintes. Le site et les siècles l'ont façonnée et la façonnent encore aujourd'hui. Elle est incluse dans une hiérarchie, soumise à certains impératifs. Toutes ces données sont le préalable et le cadre de la participation.

A) LES CONDITIONS LOCALES

Parmi toutes les données qui déterminent l'urbanisme futur d'une ville, certaines lui sont spécifiques. Il s'agit d'une part de la situation d'une communauté et d'autre part des pressions extérieures qui peuvent peser sur elle. Ainsi Arras, la « ville aux toits follets », selon Paul Verlaine, Arras, ancienne capitale du comté des Flandres, puis des comtés d'Artois, aujourd'hui plus prosaïquement chef-lieu du département du Pas-de-Calais, connaît une double série de contraintes, les unes d'ordre géographique et historique, les autres d'ordre administratif.

1) LES CONTRAINTES GÉOGRAPHIQUES ET HISTORIQUES

a) Arras, ville relais

Ville relais à un double titre, par une position géographique d'abord, puis par les rendez-vous de l'histoire.

Une position géographique privilégiée.

Arras, à 72 mètres d'altitude, ne connaît pas d'obstacles physiques majeurs. Elle est située au cœur d'une large plaine ouverte où seules quelques collines arrêtent l'horizon. Vers le nord, à 10 kilomètres du centre, cette plaine est rompue par les crêtes d'Artois, pentes raides qui forment une barrière importante et qui surplombent le sud du Bassin Minier. Au sud et à l'ouest, les collines du Ternois décrivent un arc, tandis que vers l'est, le paysage est plus plat.

Au confluent de trois vallées, Arras voit la Scarpe recevoir deux petites rivières, le Gy puis le Crinchon qui a la particularité de s'enterrer sous la ville avant de se jeter dans l'affluent de l'Escaut. Au-delà de la commune d'Athies, un certain nombre de lacs peu profonds sur des terres basses longent la Scarpe canalisée.

Deux traits caractéristiques, dont on ne peut négliger l'existence, marquent le site arrageois : les surfaces boisées sont rares par suite de leur destruction quasi totale lors de la guerre de 1914-1918, on ne rencontre des arbres que dans les vallées protégées des rivières. Les seules exceptions sont les collines du Ternois et les crêtes d'Artois, ces dernières ont été entièrement replantées par les Canadiens. Le second trait est tout à fait inhabituel : il existe des excavations souterraines, carrières de pierres à

bâtir ou abris pendant les guerres, dont les emplacements ne sont définis sur aucune carte, nécessitant ainsi des sondages.

Arras est aussi un carrefour. Elle est située à 97 kilomètres du grand port de Dunkerque, à 50 kilomètres de Lille, à 15 kilomètres du Bassin Minier. Outre une position particulière dans la région, elle est placée sur les grands axes de passage européens : Paris - la Ruhr, Paris - Amsterdam dans le sens nord-sud, et sur les transversales : Londres - la Ruhr, Londres - Bâle - Brindisi. Arras, d'ailleurs, se trouve à égale distance de Paris, 175 kilomètres par la route, 192 par le rail, de l'Angleterre, 160 kilomètres par Calais, et du Bénélux, 150 kilomètres de Bruxelles.

Les rendez-vous de l'histoire.

Depuis des temps immémoriaux, Arras a été à la croisée des chemins, ce qui lui a valu, tour à tour, prospérité et ruine. Par sa position, elle a toujours été un enjeu stratégique utilisé par le dernier conquérant comme point d'appui. Mais après chaque siège, invasion, pillage, calamité, Arras est parvenue à renaître de ses cendres. L'histoire a laissé des traces, et aide à comprendre la physionomie actuelle de l'urbanisme de cette cité.

Certainement la Nemetocenna du huitième livre des Commentaires de César, Arras prend son nom vers le troisième siècle. Deux noyaux vont naître et se développer parallèlement, la « Cité épiscopale » et la « ville » qui croît à l'intérieur des remparts de l'abbaye bénédictine. Le fait que l'Artois entre, en 1191, dans le domaine de la Couronne de France, puis dans celui des ducs de Bourgogne, n'entame en rien la prospérité arrageoise. La trame actuelle apparaît alors avec ses grands axes et les deux places. Louis XI renforce les murailles de la cité contre la ville isolant ainsi plus nettement les deux centres. Plutôt que de l'étendre, on embellit la « ville » ; le beffroi de l'Hôtel de ville et les maisons de brique et de pierre qui entourent les places forment un ensemble architectural magnifique, capital touristique important autour duquel s'ordonne l'Arras d'aujourd'hui. Vers 1659, l'Artois devient définitivement française avec un conseil souverain siégeant à Arras. On aménage alors, la Scarpe est canalisée, les remparts intérieurs sont rasés, la « cité » et la « ville » sont ainsi fusionnées. Une première opération d'urbanisme cohérent crée un quartier aux rues tirées au cordeau autour d'un centre occupé par une place octogonale. Ces travaux donnent à Arras une physionomie qu'elle garde encore. La Révolution intervient, apporte la désolation et la destruction ; mais surtout, elle fait de l'Artois le département du Pas-de-Calais en lui adjoignant le Boulonnais, le Calaisis et la partie du Ponthieu située entre la Canche et l'Authie. Malgré son excentricité, Arras, par le prestige de son passé, est désignée chef-lieu. A partir de cette date, Arras survit. Le dix-neuvième siècle ne laisse pas de grandes traces, si ce n'est la gare inaugurée en 1847 et les grands boulevards dessinés sur les tracés des fortifications. La guerre de 1914-1918 frappe cruellement, tous les édifices et 65 % des habitations sont détruits. Après ce désastre, les Arrageois reconstruisent. Et, une nouvelle fois, 1 000 immeubles sont réduits en cendres pendant la seconde guerre mondiale.

Arras s'est relevée, a loti, s'est étendue, dépasse ses limites originelles. Dès 1947, un plan d'urbanisme est élaboré. En 1954, Arras et les communes voisines de Sainte-Catherine, de Saint-Nicolas, d'Achicourt se rejoignent et sont regroupées sous le sigle « agglomération d'Arras ». En 1962, viennent s'ajouter Beaurains et Saint-Laurent-Blangy. En 1968, c'est tout le district et la commune de Sainte-Catherine qui constituent l'agglomération.

Outre cette extension, il faut noter, vers 1957, l'amorce de la transformation du profil urbain de la ville vers l'ouest. 85 % des H.L.M. et constructions individuelles en accession à la propriété en zones d'aménagement concerté édifiés dans le district, l'ont été à l'ouest d'Arras.

b) *Les conditions d'un développement économique*

Il ne suffit pas, pour une ville, d'avoir un passé, même fastueux, pour exister. Il lui faut vivre, et son développement est soumis à deux conditions primordiales : une population croissante et active, et des communications nombreuses et faciles avec d'autres cités, avec d'autres régions.

1° / Si avant guerre, on ne parle d'Arras que comme la ville elle-même, aujourd'hui, par suite de l'extension de l'une et des autres, Arras et les localités les plus proches se sont rejointes et forment une seule agglomération sans aucune discontinuité. L'étude de la croissance démographique « d'Arras » permet de révéler certaines caractéristiques.

En effet, au cours du siècle précédent, la progression est sensible et constante pendant les cinquante premières années. Elle ralentit vers 1851 et stagne jusqu'en 1921. Il s'agit là d'un fait à noter puisque pendant cette même période, la population du Pas-de-Calais croît de 45 % et celle de la région Nord de 50 %. Ceci montre qu'Arras est restée à l'écart de la poussée industrielle du dix-neuvième siècle et de l'afflux de population qui en découle. Mais depuis cette date, l'accroissement est continu, et il est particulièrement marqué depuis 1954. En 1955, l'agglomération arrageoise compte 55 000 habitants, 60 000 en 1960. Au début de l'année 1970, elle atteint le chiffre de 76 000 habitants. Cela représente un accroissement annuel moyen de 1 400 personnes, soit 2,5 % sur la période considérée².

Un autre fait est à signaler. Si de 1921 à 1936, Arras-centre a grandi moins vite que les communes du District, il n'en est plus ainsi et depuis 1936, Arras-centre connaît une expansion sans cesse supérieure à ces communes. Il faut cependant noter que, parmi celles-ci, certaines ont crû d'une façon considérable : entre 1954 et 1962, Dainville s'est développée selon un taux estimé à 79,6 %, Sainte-Catherine suit avec 33,4 %. Par contre, d'autres ont eu une croissance plus faible : Feuchy avec 7 %, et Saint-Laurent-Blangy avec 7,6 %. Il semble que ces tendances se poursuivent de 1962 à 1968³.

Cet accroissement n'a pu se faire par le seul jeu naturel, il a fallu l'arrivée de migrants. Et Arras, avec Dunkerque et Cambrai, est l'une des trois seules agglomérations de la région Nord à avoir un solde migratoire supérieur à l'excédent naturel. Selon une étude réalisée par le C.E.R.E.S. de Lille pour le recensement de 1962, on note l'amorce d'échanges favorables à Arras entre celle-ci et le Bassin Minier. Un autre élément à remarquer est la grande mobilité de la population de l'agglomération arrageoise, ce qui différencie nettement Arras des autres villes de la région Nord et qui peut être un signe de dynamisme. Ajoutons que le mouvement le plus important s'est effectué avec les communes rurales, ces communes étant situées pour

2. Source : Rapport d'analyse et premières conclusions, G.E.P. 1968, p. 131.

3. Chiffres cités dans le Rapport d'analyse et premières conclusions, G.E.P. 1968, p. 131 et s.

la quasi-totalité dans le Pas-de-Calais⁴. Toutefois, il semble que ce mouvement ne se soit pas répété, ou tout au moins qu'il soit moins appréciable depuis 1965, et qu'il faille s'attendre à ce que la population d'Arras croisse par le seul jeu naturel de la population existante, c'est-à-dire par l'excès des naissances sur les décès.

2°/ Il ne suffit pas de disposer d'une population importante et en accroissement, encore faut-il considérer le taux d'activité et les secteurs où celle-ci s'exerce. En 1962, on note un taux d'activité de 37 %, soit légèrement supérieur au taux moyen d'activité général de la région qui est de 35,8 %, mais sensiblement égal à celui des autres villes françaises de même taille. Toutefois, il faut relever un taux général d'activité chez les hommes un peu inférieur à celui des agglomérations françaises de même poids. Cette très relative faiblesse s'explique par la faible proportion de la population masculine en âge de travailler, que révèle la pyramide des âges. Un taux de scolarisation élevé du groupe compris entre 15 et 19 ans fait aussi comprendre ce caractère particulier. A cela, il faut ajouter que par rapport à d'autres villes françaises comparables, d'une part la proportion de jeunes de 0 à 14 ans est supérieure, 30,71 % contre 26,33 %, et d'autre part la proportion des personnes âgées est inférieure : 9,60 % contre 11,11 %⁵.

Si l'on compare le District d'Arras à d'autres agglomérations françaises, on s'aperçoit qu'à Arras le secteur primaire est fort. Ceci s'explique par le fait que le District comprend des communes à caractère rural encore très marqué, telles que Anzin-Saint-Aubin, Agny, Tilloy-les-Mofflaines. En effet, Arras est située au cœur d'une plaine riche et les terres cultivables alentour sont de bonne qualité. Les principales productions sont essentiellement les céréales, la betterave à sucre, et quelques pâturages. Cette présence peut entraîner et entraîne des effets conflictuels de deux ordres : d'une part, l'urbanisation se fait contre les intérêts agricoles quant au choix des surfaces⁶, et d'autre part, les agriculteurs obligés de quitter leur profession cherchent du travail à Arras, alors que des citoyens vont vivre à la campagne et se rendent quotidiennement à Arras.

Par suite de la force de ce secteur, Arras est le centre de nombreuses activités connexes à caractère sous-régional ou départemental, tels que les marchés à bestiaux qui attirent de très nombreux et lointains intéressés, les syndicats et coopératives avec leurs négoce et leurs industries.

Le secteur secondaire est un peu faible. Au dix-neuvième siècle, Arras n'a pas suivi le mouvement d'industrialisation qui a bouleversé la région voisine et notamment celle que l'on appelle aujourd'hui le Bassin Minier. En 1962, l'ensemble des activités industrielles ne représente que 34,68 %, alors que la moyenne des villes de même population de la région Nord atteint 52,04 %, et la moyenne nationale pour le même type d'agglomérations est de 46,32 %. Le dynamisme est peu important, à titre d'exemple, de 1954 à 1962 le nombre d'emplois s'est accru de 677 et ceci est surtout le fait de

4. Etude du C.E.R.E.S. analysée dans le Rapport d'analyse et premières conclusions, G.E.P. Arras 168.

5. Ce dernier trait n'appartient pas uniquement à Arras, puisque l'indice de vieillesse dans le Pas-de-Calais est extrêmement faible : 23,31 %.

6. D'où la nécessité d'expropriations qui tuent à long terme les petites exploitations les plus proches du tissu urbain, puis de plus en plus éloignées, et font disparaître petit à petit ce secteur primaire.

la branche « Bâtiments et travaux publics ». Les industries principales sont celles de transformation, réparations mécaniques et électriques, verres, céramiques, matériaux de construction, pétrole et chimie, industries alimentaires, textiles synthétiques, habillement et étoffes : tout ceci montre un secteur très diversifié et non touché par la crise régionale qui sévit dans l'industrie extractive et celle du textile traditionnel.

Ces activités s'exercent à Arras, mais aussi plus particulièrement dans certaines communes du District comme Athies, Feuchy, Tilloy-les-Mofflaines, Saint-Laurent, Achicourt. Vers les années 1960, la ville s'éveille et s'élance, comme beaucoup d'autres, dans l'industrialisation. La municipalité avec le comité d'expansion économique et la Chambre de Commerce et d'Industrie crée et commence à équiper quatre zones industrielles : Les emplois effectivement créés au départ de ces zones sont de 1554, dont 35 % de main-d'œuvre féminine.

Quant au secteur tertiaire, il est très important et fort supérieur à celui des agglomérations de même taille. Certes, il s'explique par le fait qu'Arras est le chef-lieu administratif d'un département dont la population est du même ordre de grandeur que celle de quelques régions françaises. Il en résulte une forte colonie de fonctionnaires, notamment des impôts, de l'éducation nationale, et de l'équipement. L'ensemble de ce secteur représente 61,35 % de l'activité générale. Ce caractère a toujours été marqué et certains auteurs considèrent Arras comme la ville « la plus bourgeoise » de la région Nord. Cette caractéristique, déjà évidente avant la première guerre mondiale s'est accentuée depuis 1945 et l'expansion réelle de l'agglomération arrageoise est en grande partie le fait d'une « bureaucratisation ». A cela, il faut, cependant, ajouter la vitalité de la branche « Services rendus aux entreprises, banques, intermédiaires », qui peut être un facteur favorable au développement économique.

3°/ Que peut faire une population si nombreuse et si active qu'elle soit, si elle vit isolée ou tout au moins difficilement accessible ? Arras, l'histoire l'a montré, est une ville carrefour, et aujourd'hui encore, elle est un véritable nœud de moyens de communications.

Sur le plan routier, Arras est un point de rencontre de dix routes qui rayonnent du centre vers la périphérie. Toutes ne sont pas de même importance. Huit d'entre elles représentent en fait quatre routes nationales à grande circulation : la R.N. 50 qui mène à Douai, la R.N. 39 vers Saint-Pol et la Côte d'Opale ou Cambrai, la R.N. 25 vers Lens ou Amiens, la R.N. 37 vers Béthune ou Bapaume. Les deux dernières sont de moindre importance. Dans l'enceinte de la ville, elles constituent le réseau principal par ces rondes radiales et les boulevards entourant le centre. De plus, l'autoroute A 1 passe à 7 kilomètres à l'est d'Arras, la mettant à trois quarts d'heure de Lille et à deux heures de Paris.

Arras est également bien située au point de vue ferroviaire. Elle se trouve sur la principale ligne électrifiée de Lille à Paris⁸. C'est à cet endroit

8. A ce passage s'étaient opposées les notabilités de la ville groupées en une société anonyme de la route de Paris. Si cette résistance avait réussi, la voie aurait été tracée à deux lieues de la ville, soit 8 km, sans embranchement pour celle-ci.

que s'effectue l'embranchement avec une autre ligne électrifiée menant à Dunkerque. Elle est bien desservie par de nombreux express qui la relient à Lille, Paris, Amiens, Dunkerque, Lens, Béthune. Mais cette traversée pose un problème particulier à la ville. En effet, la ligne de chemin de fer coupe la cité en deux, ce qui crée d'inextricables difficultés, puisque deux seuls ponts écoulent le trafic intra-urbain et de passage. Le train permet aussi de rejoindre Boulogne et Etaples, c'est-à-dire la côte d'Opale. D'autre part, sur le plan du transport de marchandises, il existe une ligne vers Saulty, au sud d'Arras. La gare actuelle est en plein développement afin d'en faire un centre de tri pour les paquets distribués à Arras et dans les environs. Sur le plan industriel, une voie unique à l'est de la gare a été installée pour les industries du boulevard de la Scarpe et les ateliers de matériel ferroviaire de la rue des Rosatis. La S.N.C.F. a l'intention de fournir des lignes à la zone industrielle n° 4, dès que la nécessité s'en fera sentir et à tout autre site si la demande existe.

Arras dispose d'un autre atout : la Scarpe qui la traverse est canalisée et se jette dans le canal Dunkerque-Valenciennes aux environs de Corbehem, ce qui rattache Arras au réseau des voies navigables du nord de la France, et donc à celui de Belgique et des Pays-Bas. En outre, un port fluvial, souvent oublié, accueille plus de 835 tonnes de marchandises⁹. Ce port situé à l'intérieur de l'agglomération est devenu vétuste et mal pratique. Aussi la Chambre de Commerce a demandé, au cours du V^e Plan, au service des voies navigables du Nord et du Pas-de-Calais d'étudier la création d'un nouveau port. Celui-ci serait creusé sur la rive droite de la Scarpe, peu après l'écluse Saint-Nicolas, et couvrirait 9 hectares. Le financement sera assuré par la Chambre de Commerce et d'Industrie, par le Conseil Général qui a pris le problème en considération dès le 12 mai 1969, et par des subventions de l'Etat.

Il faut peut-être aussi signaler la proximité de l'aéroport Lille-Lesquin ouvert non seulement aux lignes intérieures mais aussi aux liaisons avec certaines villes étrangères, et la présence, dans la circonscription d'Arras, d'un aérodrome à piste d'herbe et essentiellement réservé aux petits avions.

2) LES CONTRAINTES D'URBANISME

Depuis bien des années, l'urbanisme des agglomérations se traduit par divers documents. Certains leur sont propres, d'autres sont conçus ailleurs. Mais tous s'intègrent dans une hiérarchie. Il existe donc des liens entre eux. Des directives d'aménagement sont données au niveau national. Des schémas régionaux et des schémas directeurs des aires métropolitaines sont élaborés. Couvrant une portion de territoire plus importante et des intérêts plus divers et plus grands, ils pèsent sur l'urbanisme de villes plus petites. Le lien entre ces documents et un schéma directeur, tel que celui qui sera établi à Arras, n'est qu'un lien de cohérence. Les termes employés sont, à cet égard, significatifs : « Cohérent avec... », « dans le cadre... », « en tenant compte de... » Sont à éviter les contradictions, les oppositions. Il s'agit d'un

9. Si l'on excepte le tonnage pétrolier, Arras se classe en bonne place parmi les ports fluviaux. Arras est ex aequo avec Harfleur et Quimper, 208 000 tonnes, devant Besançon avec ses 168 000 tonnes, et derrière Avignon où transitent 294 000 tonnes (chiffres donnés par la « Voix du Nord » dans son numéro des 23 et 24 juillet 1972).

rapport plus lâche que celui de compatibilité, où un certain accord doit être réalisé. Plus fort encore est le lien de conformité où la soumission du second ou premier est obligée. C'est le cas du Plan d'occupation des sols, quoique les textes, à ce sujet, varient¹⁰. Ainsi le schéma directeur d'Arras doit-il être précédé d'une connaissance des contraintes nationales ou régionales avec lesquelles la cohérence doit, pour le moins, être effective.

a) Les contraintes de niveau national

Le premier élément national à peser sur l'avenir d'Arras est le schéma directeur des routes et autoroutes dans le nord de la France. Celui-ci a été élaboré par la direction des routes du ministère de l'Équipement et par la DATAR. Une réunion de concertation interrégionale a été tenue à Amiens le 7 octobre 1970, à l'initiative de Monsieur le Préfet de Picardie, entre ses services, les Préfets, les CODER, et les services régionaux des quatre régions intéressées. Elle a permis, notamment, de mettre en évidence les grandes options. De ce schéma, deux projets concernent directement le développement d'Arras. Une autoroute A 26 Calais, Arras, Saint-Quentin, Reims sera construite. Il est à noter qu'une partie de celle-ci se confond avec le tracé Arras-Péronne de l'autoroute du nord Paris-Lille. La portion Calais-Arras est inscrite au VI^e Plan et sera achevée en 1976. Déjà les enquêtes préliminaires ont débuté. Des échangeurs sont prévus à sept kilomètres au nord d'Arras pour la desserte de la capitale atrébate. Le second projet, à plus long terme d'ailleurs, consiste en un doublement de l'autoroute du Nord. Cette nouvelle autoroute reliera Lille-Amiens-Rouen, et passera à moins de sept kilomètres à l'ouest d'Arras. Un échangeur permettra la liaison avec Arras et avec la route nationale 39 qui mène à la Côte d'Opale.

D'autres directives nationales pour l'extension des moyens de communication intéressent encore Arras. Ce projet est élaboré par la S.N.C.F. Il propose un train à grande vitesse, appelé T.G.V. Un réseau en forme d'Y a été accepté et inscrit dans une politique nationale d'aménagement du territoire qui vise à faire de Lille une métropole européenne. L'amorce du réseau sera constituée par un tronçon commun Survillers-Combles, une branche ira vers Lille et la Belgique, en passant à l'est d'Arras. L'autre branche mènera à Calais et l'Angleterre. Ce dernier tracé, actuellement à l'étude, jumellerait, sur une grande partie, celui de l'autoroute A 26¹¹, et rejoindrait le tronçon commun par l'ouest d'Arras. Jusqu'ici, il n'est pas envisagé d'établir sur cette ligne une gare. Il est probable qu'Arras ne sera desservie que par un embranchement sur la ligne T.G.V. Paris-Lille.

Il existe un autre problème d'équilibre national, la relation Paris-Province. Ainsi le schéma directeur du Bassin Parisien peut-il entraîner quelque conséquence pour Arras ? La couronne du Bassin Parisien se définit comme

10. Article 13, Code de l'urbanisme : « dans le cadre des orientations des schémas directeurs », article 20 du décret 28 mai 1969 : « compatible avec les dispositions du schéma directeur », article 15 du décret du 28 octobre 1970 : « conformément aux orientations du schéma directeur », d'après A.H. Mesnard : *La planification française*, P.U.F., p. 44.

11. En effet, les caractéristiques de poids et d'adhérence des rames T.G.V. s'accroissent des rampes plus fortes que les chemins de fer normaux, tandis que la vitesse exige un tracé en plan beaucoup plus tendu que la voie ferrée classique ; ces caractéristiques rapprochent la voie spéciale TGV des contraintes de tracé et de profil d'une autoroute. Un groupe d'études SNCF, Ministère de l'Équipement, GEFAU étudie les économies respectives qu'apporterait le jumelage de ces infrastructures, économies d'autant plus grandes que le jumelage est prévu dès la conception, d'après O. Ream-Nord : *Schéma d'Aménagement régional*.

l'espace dans lequel Paris exerce une influence dominante. Or, le Nord-Pas-de-Calais, région de petite dimension, est coincée entre deux puissants ensembles : le Bassin Parisien et le Bénélux. Pour éviter d'être rejetée ou absorbée, la région revendique une certaine liberté d'action pour jouer de tous ses atouts. Pour ce qui est de l'armature urbaine, l'adjonction de neuf centres régionaux aux zones d'appui peut faire craindre un certain éparpillement. Plusieurs villes du Pas-de-Calais, notamment Arras ou Cambrai, villes comparables à Amiens ou Saint-Quentin, pourraient prétendre aux mêmes avantages, particulièrement sur le plan de la décentralisation universitaire.

b) *Les contraintes de niveau régional*

L'autre niveau de contraintes est celui de la région. En avril 1968, paraît le « Livre Blanc pour une politique d'aménagement régional ». Ce livre blanc élaboré par l'OREAM-Nord proclame que le parti d'aménagement de la région du Nord doit tenir compte de son contexte européen. Il propose, aussi, de faire du Nord-Pas-de-Calais une véritable région urbaine, afin de tirer parti d'une densité de population et d'un profil urbain unique en France, et de l'organiser autour d'un réseau rénové de villes groupées en un système d'aires urbaines.

En 1970 est publié le schéma directeur de la région Nord intitulé : « Aménagement d'une région urbaine : le Nord-Pas-de-Calais ». Il est élaboré par l'OREAM-Nord. Le comité interministériel pour l'aménagement du territoire l'approuve le 10 février 1971 et le conseil des ministres le 17 février 1971. Parmi les principes retenus, on note la définition de cinq grandes aires urbaines, dont une zone urbaine centrale autour de la métropole. Cette zone urbaine centrale est limitée par Douai à l'est, et par Béthune à l'ouest. L'agglomération Lille-Roubaix-Tourcoing forme l'extrémité nord. C'est Arras qui en constitue la limite sud. Elle compte presque deux millions d'habitants, dont un million pour la métropole. Le chiffre de trois millions serait atteint à la fin du siècle. Dans cette zone, deux aspects prédominent : l'émergence d'une métropole avec l'apparition de fonctions urbaines de niveau européen, et la constitution d'une véritable aire urbaine où la restructuration et la rénovation sont les principaux éléments. Il faut signaler qu'il n'existe pas de schéma directeur sous-régional de l'aire urbaine centrale.

A propos d'Arras, le schéma directeur régional s'exprime ainsi ¹² :

« Une croissance périphérique, souvent importante, devra être assurée autour des centres traditionnels, Lille, Douai, et singulièrement Arras, qui doit à sa situation de capitale incontestée de l'Artois et à sa position remarquable sur l'axe Paris-Lille, un dynamisme particulièrement vif. »

Au colloque de Bouvines en novembre 1967 ¹³ est émise l'hypothèse d'un renforcement du triangle Douai, Lens, Arras, triangle en quelque sorte symétrique de Lille-Roubaix-Tourcoing. Cependant la conurbation n'est pas retenue, les coupures existantes sont à maintenir. D'autre part, Arras est vue comme un centre attractif finement industrialisée, ayant un rôle à jouer,

12. Oream-Nord : *Schéma d'aménagement régional* : aménagement d'une région urbaine : le Nord-Pas-de-Calais, Lille 1970.

13. Rassemblement d'experts et techniciens qui ont imaginé des jeux de développement possible.

rôle analogue à celui d'Amiens ou de Saint-Quentin. Profitant de ses atouts historiques, Arras devra être une ville où il fait bon vivre. En conséquence, son activité industrielle devra être judicieusement orientée pour éviter les nuisances.

En résumé, Arras doit être :

- 1) le point d'arrêt sud, entre 1970 et 1985, d'une partie des migrants de la région Nord en direction de Paris, et en particulier des migrants du Bassin Minier du Pas-de-Calais.
- 2) un deuxième pôle tertiaire de la région Nord et de l'aire urbaine centrale.
- 3) un relais économique sur l'itinéraire Londres-Paris.
- 4) un pôle de décentralisation industrielle de la région parisienne.
- 5) une ville verte à l'échelle humaine.

Il reste un dernier élément régional : l'eau. Celui-ci est primordial. Le comité de bassin Artois-Picardie et l'agence financière¹⁴ ont publié en 1971 un projet de Livre blanc¹⁵. Celui-ci note que le Nord-Pas-de-Calais, parce qu'il dispose d'un riche réseau d'eau, et qu'il supporte une population dense connaît de graves problèmes de pollution. Trois idées dominent : assurer la répartition des ressources, économiser l'eau de nappe, réalimenter les nappes souterraines. L'action se situe alors sur deux niveaux : éviter l'épuisement des sources, et empêcher l'installation d'industries polluantes sur les rares portions de cours ayant encore « une pollution normale », c'est-à-dire facilement transformable en eau potable.

Selon le comité de bassin Artois-Picardie, Arras est située sur une riche nappe de craie. Tout pompage est autorisé, mais « en aucun cas » il ne faudrait que le rythme de pompage de l'ensemble des puits porte préjudice à la Scarpe en tant que cours d'eau naturel. Il est suggéré que le meilleur système pour régulariser la Scarpe serait de pomper l'eau de la rivière pour remplir un réservoir. L'eau s'infiltrerait ensuite dans la craie et alimenterait les ruisseaux qui se jettent dans la rivière. Deux emplacements sont prévus, l'un au nord d'Anzin-Saint-Aubin, et l'autre au nord de Mont-Saint-Eloi, communes situées au nord-ouest d'Arras, à moins de dix kilomètres. Sur le plan des localisations industrielles, celles-ci devront tenir compte des impératifs de la politique de l'eau. « Aucune industrie lourde polluante ne devra s'établir à l'amont du canal à grand gabarit, sur les bassins de la Lys, de la Deûle et de la Scarpe, de même qu'à l'amont de Denain sur Escaut ou d'Aulnoye sur la Sambre. » Ces lieux correspondent à la zone urbaine centrale à l'exception d'Arras et de Cambrai. Ceci implique une vocation spécifique pour ces villes qui doivent écarter de leurs activités toute industrie polluante.

3) L'URBANISME DANS LE PAS-DE-CALAIS

Ces contraintes pèsent sur les autres villes du Pas-de-Calais. Le Livre Blanc a montré l'anarchie de l'urbanisme de la région. Aussi, comme le

14. Créés par la loi sur l'eau du 16 décembre 1964. Ils sont mis en place en 1967 et couvrent les départements du Nord, du Pas-de-Calais et de la Somme.

15. Il est approuvé le 20 juillet 1972, par le comité interministériel d'action et d'environnement et publié au cours du 1er trimestre 1973.

préconise la loi de 1967, des S.D.A.U. ont été décidés pour les cités importantes, et il faut remarquer leur correspondance avec les zones les plus denses en population et donc les plus urbanisées.

En 1970, outre Arras, chef-lieu du département, six agglomérations font l'objet d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

Sur le littoral, au nord du département, Calais, sous-préfecture, a été dotée d'un S.D.A.U. Celui-ci couvre dix-sept communes et concerne 110 000 habitants. L'élaboration du schéma a été précédée par l'étude d'un Livre Blanc. Si le problème le plus apparent semble être l'implantation du tunnel sous la Manche, il n'est pas en fait l'essentiel. En effet, la plaine de Calais-Dunkerque forme un tout. S'il a existé autrefois des rivalités entre ces deux villes, une communauté de destin doit, aujourd'hui, les unir. Un schéma du littoral a été discuté et concerté entre ces agglomérations, démontrant une organisation linéaire parallèle à la côte et proposant à long terme un grand port Calais-Dunkerque. Si les choix, à ce niveau, ont été assez rapidement fixés à la suite des réunions des deux commissions locales, il n'en a pas été de même au niveau du S.D.A.U. de Calais. D'autant qu'aux questions techniques d'aménagement se sont ajoutées des difficultés politiques. Les élections de Mars 1971 ont amené une nouvelle municipalité communiste, qui a remis en cause les travaux effectués et refusé les propositions. Le fait qu'en Mars 1973 le Maire soit élu député, a renforcé cette position. On cherche actuellement un moyen, acceptable par tous, de sortir de cette impasse. Il faut noter que la ville de Calais dispose d'un ORETUR, organisme d'études présidé par un fonctionnaire du Service de l'Équipement, qui a participé à la définition d'un projet de schéma directeur.

Le Boulonnais a également été doté d'un S.D.A.U. Il couvre 23 communes. Cette sous-région est marquée par un isolement géographique et historique ; coincée qu'elle est entre la mer et les collines d'Artois. Le Boulonnais après avoir partagé le sort de la Picardie, a été rattaché à l'Artois vers 1790, lors de la formation du département du Pas-de-Calais. En conséquence, Boulogne se trouve confrontée à deux problèmes principaux :

- 1) aménager les rares sites industriels qu'offre un pays très vallonné, sans nuire pour autant au capital remarquable de la ville et au potentiel touristique du Boulonnais ;
- 2) disposer de liaisons améliorées vers l'arrière-pays, en direction de la zone urbaine intérieure du Pas-de-Calais aussi bien que vers la région parisienne.

La préparation du schéma a d'abord consisté en l'élaboration de plusieurs hypothèses. Parce que cette première phase a duré longtemps et parce qu'elle a été jugée trop longue, quelques personnalités ont accéléré le processus. Ainsi, Boulogne a donc un schéma définitif, un des premiers de la région. Mais le choix n'a porté que sur des grandes lignes et des schémas de secteur sont nécessaires pour affiner l'analyse. Boulogne dispose d'un SMEAU créé par arrêté du Ministre de l'Intérieur le 1^{er} juillet 1969. Il s'agit d'un Syndicat Mixte pour la réalisation des Etudes d'Aménagement et d'Urbanisme intéressant l'agglomération boulonnaise et sa région. Celui-ci est donc directement concerné par l'existence du S.D.A.U., à l'élaboration duquel il a participé.

Sur la côte, un troisième schéma a été décidé. Deux villes principales, Berck et Le Touquet, et seize communes en sont l'objet. Cette zone est encore relativement sous équipée, mais elle possède un potentiel touristique remarquable. Il faudrait plutôt parler d'un schéma de secteur couvrant une partie de la Côte d'Opale, en effet les deux cités sont petites, 16 739 habitants à Berck, 4 403 au Touquet. De plus, elles ne font pas preuve d'un dynamisme particulier. Un Livre Blanc a été préparé et publié. Mais l'élaboration du projet de schéma directeur n'avance pas par suite de la mésentente des communes sur le système de voirie, sans qu'aucune puisse se décider à résoudre le problème.

Si l'on rentre dans les terres, dans ce que l'ORETUR de Saint-Omer a dénommé « zone intermédiaire », c'est précisément cette ville, ancienne, au passé historique important, avec Arques plus industrialisée, qui fait l'objet d'un S.D.A.U. Celui-ci a été précédé d'un Livre Blanc, qui montre à quel point l'étude des problèmes audomarois a été, à la fois, affinée et replacée dans le contexte régional et plus largement, européen. Saint-Omer, à la charnière de deux zones rurales contiguës, le haut Artois et la zone Flandre-Lys, commande par son développement celui de ces deux campagnes. Mais l'aire du S.D.A.U. ne comporte que quatorze communes. L'organisme d'études urbaines, très dynamique, a participé très activement à l'élaboration du schéma directeur. Ce projet est approuvé le 27 août 1973.

Plus encore à l'intérieur des terres, dans ce qu'il est convenu d'appeler « l'aire urbaine centrale », au nord d'Arras, le Bassin Minier du Pas-de-Calais a été couvert. Les problèmes ici posés sont ceux de la récession minière et donc de la reconversion, et de la restructuration de ce Bassin autour de quelques noyaux forts avec une trame dynamique de moyens de communications, avec de nombreuses coupures vertes, et de la rénovation du cadre de vie. C'est au fond une question de reconquête. Deux pôles puissants dominent cette zone : Lens et Béthune, auxquels s'ajoutent des centres secondaires comme Bruay, Liévin, Hénin-Liétard. Le projet de schéma a été préparé par l'A.A.Z.M., c'est-à-dire l'Atelier d'Aménagement de la Zone Minière, service de la direction de l'Équipement du Pas-de-Calais. Mais deux commissions locales afférentes étudient le schéma directeur de la zone minière.

A ces S.D.A.U., il faut ajouter celui d'Aire-sur-la-Lys, agglomération d'environ 17 000 habitants, qui se situe à dix-huit kilomètres au sud-est de Saint-Omer. Mais il ne s'agit encore que des premières études.

Toutes ces conditions locales forment ce que l'on pourrait appeler un « état des lieux ». Elles sont à la fois la cause et le résultat de la volonté et de l'action des hommes. Elles décèlent et font pressentir quelques orientations du schéma directeur. Elles ne sont cependant pas l'essentiel. Les principaux acteurs sont les hommes.

B) LES FORCES EN PRESENCE

L'élément dynamique est donné par les habitants de la cité. Ces hommes viennent et proviennent d'horizons divers. Ils sont les représentants de forces économiques, de structures administratives et plus simplement de la population. Chaque groupe a volonté, politique, poids différents. De plus, entre eux s'établissent des rapports de force qui laisseront déjà apparaître certaines orientations.

1) LES FORCES ÉCONOMIQUES

Ce sont ces forces qui font qu'une ville vit ou se meurt. Elles en donnent une certaine image, mais surtout elles l'animent par leur diversité et leur vitalité.

a) *La force économique d'Arras*

La force économique d'une ville peut être mesurée à la fois par la place qu'elle occupe et par son degré de dépendance ou d'indépendance.

Selon une étude de la SEMA en 1968¹⁶, qui a cherché à établir une typologie des villes de la région Nord-Pas-de-Calais, Arras est considérée comme une agglomération à commandement régional supérieur, au même titre que Lille, Roubaix, Tourcoing, Valenciennes, Calais, Dunkerque, Boulogne, Douai, Cambrai. Dans ce cas, trois fonctions jugées caractéristiques sont exercées de façon importante : une fonction de « commandement et rayonnement » révélée par les services administratifs ou commerciaux rendus à la circonscription environnante, y compris d'autres cités ; une fonction « vie urbaine » qui offre les commerces ou services publics nécessaires à la population de la ville elle-même ; une fonction « commandement rural » qui propose des services à l'environnement rural, particulièrement aux agriculteurs.

Cette même étude classe les villes du point de vue des centres urbains et non des agglomérations au sens de l'INSEE, en fonction des commerces et services. Arras se situe alors dans la même catégorie que Valenciennes et Roubaix, et pour donner un ordre d'idées, au même niveau que Colmar ou Saint-Brieuc. Toutefois, Arras comme Valenciennes pourrait prétendre se placer immédiatement derrière Lille et avoir une position comparable à celle d'Angers ou Caen.

Le degré de dépendance ou d'indépendance, notamment sur le plan industriel apporte quelque précision. Arras possède cinquante sièges d'entreprises à établissements multiples, ce qui met la capitale artésienne au troisième rang derrière Roubaix et Lille. Mais si l'on définit le pouvoir de commandement par le nombre de salariés d'établissements extérieurs dont le siège se situe à l'intérieur des agglomérations : à Arras 852 salariés, soit 142 pour 1 000 habitants, Arras vient en sixième place après Roubaix, Lille, Boulogne, Douai, Dunkerque. Il faut remarquer que ce pouvoir de commandement s'exerce en majorité dans le Pas-de-Calais. Par opposition, le degré de dépendance peut s'exprimer par le nombre de salariés d'établissements situés dans l'agglomération, dont le siège est à l'extérieur : il est de 2 868 salariés, ce qui donne un solde négatif de 2 016 salariés. De toutes les villes de la région, seule Bruay est moins dépendante de l'extérieur. La dépendance d'Arras vis-à-vis de l'extérieur est surtout le fait de Paris : 2 615 salariés, ce qui représente 90 % de la dépendance totale¹⁷.

16. Etude reproduite par l'OREAM-Nord : *Aménagement d'une région urbaine* : le Nord-Pas-de-Calais, 1970, p. 91.

17. Chiffres de l'I.N.S.E.E. publiés dans *Etudes et Conjonctures*, 1964 (janvier) et reproduits par G.E.P. Arras, Rapport d'analyse et premières conclusions, 1968.

b) *Les forces « intra muros »*

Il peut paraître d'après les éléments précédents qu'Arras soit une ville très dynamique. En fait, la réalité est un peu différente. Il faut rappeler deux caractéristiques essentielles : d'une part, la dominance du secteur tertiaire et, d'autre part, l'absence d'une véritable élite, absence due au départ de certains vers Paris ou autres lieux, et au passage des cadres qui ne vivent à Arras que quelques années et qui n'ont donc pas de grands motifs de s'intéresser à la vie et à l'avenir de la cité.

En 1970, a été créée une « jeune chambre économique ». Elle groupe des « moins de quarante ans » ayant des responsabilités professionnelles ou syndicales. A l'heure actuelle, celle-ci ne comporte que vingt-cinq membres sur les quarante escomptés¹⁸. Si elle a pour but d'aiguillonner les pouvoirs publics en vue de développer l'économie locale, elle n'a pas, jusqu'ici, fait grand bruit¹⁹.

Un organisme représente les forces économiques : la Chambre de commerce d'Arras, une des cinq du Pas-de-Calais, est née en 1837 et comprend l'arrondissement d'Arras, moins les cantons d'Auxi, Heuchin, Le Parcq et Saint-Pol, qui sont sous la juridiction de la Chambre de Commerce de Saint-Omer. A Arras, la Chambre de Commerce tient à développer la vie économique de la ville, et pour cela, préparer des conditions favorables à une implantation d'industrie. Ainsi, elle est concessionnaire de la Gare Routière d'Arras ; elle possède au nord d'Arras l'aérodrome de tourisme de classe D, aérodrome qu'elle cherche à transformer en aérodrome capable d'accueillir l'aviation de voyage et d'affaire. Elle a le souci de maintenir le canal de la Scarpe supérieur au schéma des voies navigables, et de construire un nouveau port en aval de l'actuel. Il faut rappeler que la Chambre de Commerce a participé à la création des zones industrielles, que sa volonté est de les étendre et même d'en installer de nouvelles, notamment au nord de la ville.

Mais ce désir d'implantation industrielle est contrarié par une décision gouvernementale, ayant des conséquences indirectes sur l'avenir d'Arras. Extérieure au Bassin Minier, Arras ne bénéficie pas des subventions accordées par l'Etat dans cette zone pour aider le développement industriel. Cela signifie qu'un industriel voulant s'installer dans la région Nord - Pas-de-Calais préférera venir dans le Bassin Minier, peut-être à vingt kilomètres d'Arras, plutôt qu'à Arras même, pour obtenir de meilleures conditions financières.

2) LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

— *La région*

Au niveau régional, le principal problème se situe dans la difficulté d'entente des deux départements qui constituent la région Nord - Pas-de-Calais. Il n'est sans doute pas spécifique au Nord - Pas-de-Calais, mais il est

18. Chiffres cités par *la Voix du Nord*, éd. Artois-Somme dans son n° du 17 août 1973.

19. Remarquons, cependant, que diverses commissions travaillent sur la promotion et l'animation d'Arras. Elle a déjà fait paraître une brochure touristique et une note sur les rue piétonnes de la cité.

d'une certaine acuité et toujours d'actualité. Le Pas-de-Calais semble souvent être le laissé pour compte, ou tout au moins considéré comme le complément du Nord. Il est vrai que l'ancienne CODER comprenait trente-cinq représentants du Nord contre quinze du Pas-de-Calais.

Le Pas-de-Calais est devenu ainsi au dire des élus : « le parent pauvre ». Le phénomène est simple : dès qu'un projet est étudié sur le plan régional, il est retenu pour le Nord ; on peut citer par exemple la création d'un collège universitaire en 1970 qui a été prévue à Valenciennes et non dans le Pas-de-Calais.

D'autre part, l'OREAM-N., organisme d'études d'aires métropolitaines pour le Nord, a étendu son aire d'étude à toute la région Nord - Pas-de-Calais. Il a défini une zone urbaine centrale, dans laquelle Arras serait l'extrémité sud. Mais cette zone, et toute la politique qu'elle sous-entend, a été ressentie dans le Pas-de-Calais comme orientée vers la communauté urbaine Lille-Roubaix-Tourcoing, sacrifiant la partie sud du département du Pas-de-Calais, à tel point que M. Guy Mollet a pu déclarer :

« Alors on se demande si, frustrés par la région Nord, les Arrageois n'auraient pas intérêt à faire partie du nord de Paris que du sud de Lille »²⁰.

— Le département

Arras, chef-lieu du département, est donc le siège de la préfecture du Pas-de-Calais. Si apparemment on peut penser qu'il s'agisse là d'un état de choses favorable à la capitale atrébate, il semble que la préfecture se contente et essaie d'équilibrer politiquement et financièrement la situation. Ainsi, la préfecture a obligé une commune à entrer dans le district, entrée qu'elle refusait depuis 1965, année de création du district, soit pendant plus de cinq ans. L'arrivée d'un nouveau préfet en 1970 ne semble pas avoir rien modifié. Il semble aussi qu'aucun véritable affrontement n'ait opposé la préfecture aux représentants élus du département que sont les conseillers généraux. D'ailleurs, le nouveau préfet déclare lors de la première prise de contact avec le Conseil général²¹ qu'il « confirme sa résolution d'établir avec les élus une franche coopération dans le respect de la détermination politique de chacun ». Ces élus voudraient surtout et d'une façon générale, que des pouvoirs réels soient donnés aux collectivités locales pour faire face au sous-équipement. Leurs objectifs, quant au département, sont « d'insérer le bassin minier dans l'économie moderne par l'apport de nouvelles industries, la formation des hommes et le remodelage des cités, de développer le littoral et la zone intermédiaire riches de potentialité touristiques, agricoles et industrielles, de renforcer la vocation d'Arras, chef-lieu du département, en suscitant la création de centres de formation, de décision et de services dans le cadre d'un aménagement rationnel du territoire²².

20. Compte tenu de la réunion du conseil municipal, paru dans *Nord-Matin*, n° du 8 juillet 1970.

21. Compte rendu de la réunion du 12 octobre 1970, paru dans *Nord-Matin* dans le numéro du 13 octobre 1970.

22. Conseil général du Pas-de-Calais. Une loi centenaire, 10 août 1871-1971, un siècle de vie départementale dans le Pas-de-Calais.

Mais à Arras, il existe un autre jeu de relations avec la toute puissante direction départementale de l'Équipement. La municipalité d'Arras s'adresse presque uniquement et directement à elle pour toute étude, laissant ainsi de côté et court-circuitant la préfecture. Au sein de la direction départementale de l'Équipement, il existe un groupe d'étude et de programmation GEP, couvrant tout le département du Pas-de-Calais. Créé en 1967, il est dirigé par un ingénieur T.P.E. Il faut noter, à cet égard, que, pendant le temps de l'élaboration du S.D.A.U. d'Arras, deux directeurs se sont succédés : M. Albert Paré jusqu'au 1^{er} juillet 1969, qui, après quelques années à la direction départementale de l'Équipement de l'Oise, revient ensuite à Arras comme directeur départemental de l'Équipement le 4 mars 1971, puis M. François Rouille qui le remplace à la tête de GEP jusqu'en août 1973, date à laquelle M. Decorsacq lui succède.

Si cet organisme a des contacts fréquents avec notamment la municipalité arrageoise, ses études sont d'abord un travail technique, à partir de données statistiques et de recherches, même s'il faut ensuite lui apporter quelques modifications demandées par les élus.

— Les groupements de communes

L'agglomération d'Arras est regroupée en un district urbain. Celui-ci a été constitué en 1965, comme le précise l'arrêté préfectoral du premier décembre 1965. Le district d'Arras réunit les communes d'Arras, Achicourt, Anzin-Saint-Aubin, Athies, Beaurains, Dainville, Feuchy, Saint-Laurent-Blangy, Saint-Nicolas, Tilloy-les-Mofflaines, auxquelles viennent s'adjoindre Agny le vingt-deux juillet 1966 et Sainte-Catherine le dix-neuf novembre 1970. Des statuts, il ressort que le district doit :

— exercer en lieu et place des communes associées les services de logement et centres de secours contre l'incendie,

— promouvoir l'établissement d'un plan d'aménagement général du district, la création et l'équipement, en accord avec la commune sur le territoire duquel on opérera, des zones d'habitation, de zones d'emploi, et de zones industrielles, et l'expansion économique,

— promouvoir l'étude, la mise en œuvre et la gestion des services relatifs à l'assainissement, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères.

Au cours de l'année 1968, les problèmes de transport ont été ajoutés²³.

Ce district est administré par un conseil composé de délégués des communes ; chaque commune est représentée au sein du conseil à raison d'un délégué titulaire par fraction de quinze cents habitants, compte tenu du dernier recensement général. Il faut noter qu'aucune commune ne peut détenir plus de la moitié des sièges de délégués titulaires, ce qui signifie qu'Arras, ville principale et sans proportion avec ses partenaires sur le plan du chiffre de la population, ne peut avoir la majorité absolue. Les membres du conseil sont nommés par les conseils municipaux pour la durée de leur mandat respectif, les membres sortants sont rééligibles. Le conseil du district élit un bureau qui a essentiellement une mission de coordination. Ce bureau

23. En 1970, ce sont les questions relatives à l'enseignement qui ont été jointes.

comprend un président qui est actuellement le maire d'Arras, M. Guy Mollet, et des vice-présidents, dix délégués de la ville d'Arras et un délégué pour chacune des autres communes, c'est-à-dire onze représentants pour celles-ci. Le conseil de district peut créer des commissions de travail pour l'étude de problèmes relevant de sa compétence²⁴. Six commissions ont été ainsi constituées :

- Finances
- Aménagement général et assainissement
- Service d'enlèvement et de traitement des ordures ménagères
- Transports
- Service d'incendie
- Personnel

La présidence du conseil comme d'ailleurs celle du bureau est assurée par M. Guy Mollet, maire d'Arras ; l'accord des communes intéressées à une opération est nécessaire, selon les statuts, et une égalité entre toutes les communes est observée, selon l'intention du président Mollet qui tient à ce que le district soit aussi une association volontaire.

Un autre groupement de communes est intéressé par la préparation du schéma directeur. Il s'agit d'un Syndicat intercommunal à vocation multiple²⁵ créé le 7 mars 1969 et nommé Syndicat intercommunal des vallées du Gy et de la Scarpe. Il groupe les bourgades situées le long de ces rivières en amont d'Arras : Acq, Agnez-les-Duisans, Duisans, Etrun, Gouves, Habarcq, Marœuil, Montenescourt, Noyelette-en-l'eau, Lattre-Saint-Quentin. Ces villages comptent 4 744 habitants au total selon le dernier recensement. Le principal intérêt de ce syndicat est le ramassage des ordures ménagères et l'assainissement. Mais c'est aussi un point de rencontre pour les maires de ces petites communes. La présidence est exercée par le sénateur-maire de Duisans, M. Roger Poudonson qui en est l'animateur. Tous ont un objectif commun : garder à ces communes leur ruralité et à ces deux vallées leur caractère vert et touristique.

Mais il faut dire que ces structures ne sont et n'apportent que ce que les hommes veulent en faire.

3) LES ÉLUS LOCAUX

Une troisième série de forces a un rôle à jouer, et celui-ci est d'un poids particulier. Il s'agit de ces hommes qui, à la fois, représentent les habitants et administrent les circonscriptions.

24. Un délégué au conseil démissionnera au printemps 1971, estimant que la plupart des dossiers sont préparés par l'administration et par quelques commissions de sorte que la majorité des délégués et appelée à voter sur des problèmes importants sans être suffisamment informée. (*Voix du Nord*, éd. Artois-Somme, numéro du 21 juillet 1971.)

25. Seul Sivom de l'arrondissement d'Arras existant avant la loi du 16 juillet 1971 et le plan préfectoral du 11 avril 1972 qui en découle.

Parmi eux, les conseillers généraux sont aussi appelés à participer à l'élaboration du S.D.A.U. Quatre cantons sont intéressés : Arras-Nord qui compte, outre une partie de la ville, douze communes, Sainte-Catherine, Saint-Nicolas, Saint-Laurent, Athies, Roclincourt, Ecurie, Anzin-Saint-Aubin, Marœuil, Mont-Saint-Eloi, Acq, Etrun, Duisans, Dainville, dont le représentant est M. Léon Fatous, socialiste, vice-président du district et adjoint au maire d'Arras ; Arras-Sud qui groupe, outre l'autre partie d'Arras, huit communes, Fampoux, Feuchy, Tilloy, Achicourt, Beaurains, Agny, Wailly, Neuville-Vitasse, ces deux dernières ne seront pas intégrées dans l'aire d'étude, dont le représentant est M. Michel Darras, socialiste, sénateur, vice-président du Conseil Général ; seules quelques communes des deux autres cantons seront concernées, quatre du canton de Beaumetz-les-Loges, Habarcq, Agnez-les-Duisans, Gouves, Montenescourt, dont le représentant est M. Jean Chambon, député U.R.P., et deux du canton d'Avesnes-le-Comte, Lattre-Saint-Quentin et Noyelette, dont le représentant est M. Louis Petit, centre démocrate et maire d'Avsnes-le-Comte. Ces quatre sièges sont à renouveler en même temps. Deux nouveaux conseillers généraux apparaissent en 1967, M. Petit et M. Léon Fatous qui bat M. Roger Poudonson. Ces deux candidats se retrouvent face à face en septembre 1973. Le conseiller sortant est réélu au second tour.

Mais les intéressés, au premier chef, sont les maires des communes concernées. Outre Arras, vingt-cinq communautés et donc vingt-cinq maires constituent une force non négligeable. La moyenne d'âge se situe autour de cinquante ans. Le plus jeune, d'une trentaine d'années, a été élu pour la première fois en mars 1971. Ils exercent les professions les plus diverses, telles que agriculteurs, artisans, commerçants, employés et cadres. Il faut remarquer la présence de deux retraités et celle d'un homme politique : M. Roger Poudonson, maire de Duisans depuis 1965, ancien conseiller général du canton Arras-Nord de 1961 à 1967, sénateur depuis 1965, président du groupe de l'Union centriste des démocrates du progrès au Sénat, membre de la commission des Affaires étrangères et de la Défense nationale.

Outre leurs positions particulières concernant leur propre commune et les problèmes spécifiques qui s'y rattachent, tous les maires, que leurs communes soient entrées ou non dans le district, qu'elles soient membres du syndicat intercommunal ou non, ont un point commun : garder leur autonomie et conserver à chaque communauté « sa vocation traditionnelle, c'est-à-dire sauvegarder une cité à l'échelle humaine dans laquelle » ils « pourront maîtriser tous les problèmes », selon l'expression de l'un d'entre eux. Certes, la solution du district ou du syndicat est acceptée ou subie mais elle n'est qu'une association qui permet travaux et équipements dans un plan d'ensemble cohérent, travaux et équipements que les communes ne peuvent effectuer seules. D'ailleurs, l'idée même de regroupement et plus encore de fusion est loin d'être admise.

— *La mairie d'Arras*

Au centre de cette multiplicité de petits clochers, domine le beffroi d'Arras. La mairie, et donc l'homme qui la détient, ont un poids particulier.

— *La municipalité*

La mairie d'Arras est occupée depuis vingt-cinq ans par le même homme : Guy Mollet. D'origine normande, il s'installe à Arras avant la Seconde Guerre mondiale. C'est à la libération qu'il est élu maire, il exerce

donc son cinquième mandat, et c'est à la même époque que débute sa mission de député de la circonscription d'Arras. Par la suite, sur le plan national, on le connaît président du Conseil, président de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, secrétaire général du parti socialiste S.F.I.O. Pendant toutes ces années où, par la force des choses, il a dû déléguer ses pouvoirs à ses adjoints, Guy Mollet s'est toujours très attaché à promouvoir « sa » ville. Aujourd'hui encore, malgré sa fonction de président de l'O.U.R.S., Office Universitaire de Recherche Socialiste, il est présent à Arras. L'idée essentielle est de faire d'Arras, ou plutôt de l'agglomération arrageoise, une ville d'au moins cent mille habitants, avec un centre universitaire notamment, où il fasse bon vivre.

Le conseil municipal qu'il préside est à majorité socialiste. En 1965, il est élu avec des centristes, mais ceux-ci et quelques autres le quittent lorsqu'en 1971, Guy Mollet s'allie avec les communistes pour former une nouvelle équipe. La liste qu'il conduit est élue au premier tour de la dernière consultation municipale en mars 1971. Ces élections ont été plus disputées, du fait de l'arrivée d'un jeune candidat U.D.R., M. Francis Jacquemont, qui était à l'époque sous-préfet hors classe au cabinet de M. Fanton au ministère de la Défense nationale. Bien qu'il soit né dans la région, le « sous-préfet parachuté »²⁶ a d'abord à se faire connaître de la ville. Une immense campagne d'affichage commence avec cette mention : « cette fois-ci, Arras doit changer ». Certes, le dialogue, même s'il n'est d'abord qu'électoral, s'est noué entre candidats et citoyens, et a pu entraîner quelques conséquences heureuses. Au contraire de M. Guy Mollet qui, avec d'autres élus du Pas-de-Calais, avait refusé le schéma d'aménagement régional et plus particulièrement la place réservée à Arras, M. Jacquemont attaque cette position comme négative et se réjouit de voir Arras classée au même niveau que Valenciennes et derrière Lille²⁷. S'il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'une campagne électorale, notons que « pour changer Arras », M. Jacquemont se propose d'amener une usine de quatre cents emplois qui, promet-il, sera suivie de bien d'autres, s'il est élu.

Soutenu par les centristes, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, ingénieur, se sert du projet élaboré par le G.E.P. comme base de son exposé sur la politique d'aménagement d'Arras. Or, M. Vanlerenberghe est un ancien conseiller municipal de 1965 à 1971 sous la présidence de M. Guy Mollet, qu'il vient juste de quitter. Un autre candidat, M. Philippe Guerin, P.S.U., apporte la contradiction aux uns et aux autres. Il animera le débat sur l'un des plus vieux quartiers de la ville : Méaulens, Saint-Géry⁸².

Aux élections législatives de mars 1973, ces quatre candidats se retrouveront face à face.

De toutes ces données, certaines apparaîtront peut-être plus essentielles que d'autres, mais Arras, chef-lieu du département du Pas de-Calais dispose d'atouts importants : elle est située au centre d'une large plaine riante et riche, et la campagne est encore toute proche du cœur de la cité, elle

26. Ainsi appelée par E. Bobrowski dans son livre *Aux urnes, citoyens...*, Flammarion, Paris, 1973, p. 16.

27. Cf. notamment le débat public Guy Mollet, Francis Jacquemont à Europe n° 1 dont le compte rendu a paru dans la *Voix du Nord*, éd. Artois-Somme dans le numéro du 25 février 1971.

28. Quartier dont on a décidé la rénovation et qui fit l'objet d'une étude plus loin, III^e partie, ch. 2, section 2, p. 75.

jouit d'une place privilégiée sur les grandes infrastructures routières telles que l'autoroute du nord et les routes qui traversent la région du nord au sud comme de l'est à l'ouest ; ne lui manquent ni le chemin de fer sur ces mêmes axes, ni le rattachement au réseau des voies d'eau, national ou international, par l'intermédiaire de la Scarpe canalisée ; et des lignes aériennes lui sont offertes à peu de distance. Et cette position de carrefour se vérifie dans les projets. Arras a encore la chance d'être une ville que ni le temps, ni les évolutions industrielles n'ont dégradée. Les siècles ont laissé des traces nombreuses d'un passé fastueux qui forment, aujourd'hui, un capital appréciable. La vieille ville s'est agrandie et a rejoint les villages les plus proches, composant ainsi un seul tissu urbain presque continu, sans que pour autant ces communes disparaissent dans l'entité arrageoise. Quelques quatre-vingt mille habitants y vivent. Mais les contreparties sont aussi lourdes de conséquences. Ville, essentiellement tertiaire et bureaucrate, Arras ne dispose que de quelques industries. De plus, les études menées au niveau régional semblent la confiner dans cette situation par des obligations, notamment en ce qui concerne la pollution, et la destinée qui lui est réservée au point d'arrêt sud de la zone urbaine du nord de la France. Ces problèmes n'ont cependant eu que peu de répercussions politiques sur la vie locale, qui se caractérise par une certaine atonie.

II / L'ELABORATION DU PROJET DE S.D.A.U.

A partir de ces contraintes, le S.D.A.U. va résulter d'un jeu de forces qui se manifesteront au cours de la procédure. La loi d'orientation foncière de 1967, puis les décrets d'application et les circulaires demandent et rappellent la participation des élus à cette élaboration. La procédure comporte deux stades où la concertation est pratiquée. La commission locale comprenant des représentants élus des communes et des représentants des services de l'Etat est saisie d'un programme d'étude; puis les conseils municipaux concernés sont consultés pour avis. Tout au long de cette démarche, qui « fixe les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations »? Le projet du S.D.A.U. sera-t-il le fruit de « l'élaboration conjointe » ou la suite d'une décision prise ailleurs? La population, par ses représentants, aura-t-elle quelque action sur les prévisions et les règles d'urbanisme qui la touchent directement? Arras, avec ses richesses, ses lacunes, ses potentialités est « mise en demeure » de choisir son avenir. Réalité ou apparence, que révélera le déroulement de la préparation du projet de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme d'Arras?

A) LA PARTICIPATION A L'ELABORATION CONJOINTE

« Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme est élaboré conjointement par les services de l'Etat et les communes intéressées, ou, le cas échéant, les établissements publics groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme²⁹. » Cette première phase d'une longue méditation est cruciale. La commission mixte constituée par le préfet doit projeter dans l'avenir l'expansion souhaitée pour la ville, la justifier, et construire en conséquence une structure urbaine adéquate. Pour accomplir une telle mission, la commission doit être précédée d'un certain nombre de définitions, de travaux, en un mot, d'une mise en place d'éléments, sans lesquels elle ne pourrait ni fonctionner, ni aboutir.

1) LA MISE EN PLACE

Des travaux préliminaires sont nécessaires pour centrer les problèmes sur l'essentiel, à savoir : l'expansion future d'une agglomération. Pour cela, il faut résoudre quelques difficultés. Il faut définir une aire d'étude et réaliser des premières études.

a) *L'aire d'étude*

La loi d'orientation foncière n'a pas déterminé dans l'espace son domaine d'application : ville, agglomération... Elle précise « communes ou parties ou ensemble de communes ». Le décret du 28 mai 1969³⁰ prescrit un S.D.A.U. pour toute agglomération de plus de 10 000 habitants, ce qui est le cas d'Arras. La circulaire du 4 décembre 1969³¹ indique qu'il s'agit de l'agglomération selon l'I.N.S.E.E., à laquelle il faut ajouter toute aire dont les dimensions correspondent à une croissance prévisible d'ici la fin du

29. Art. 8 du 28 mai 1969, *J.O.*, 8 juin 1969.

30. Publié au *J.O.*, du 8 juin 1969.

31. Publiée au *J.O.*, du 25 janvier 1970, p. 944.

siècle. Des groupements de communes peuvent témoigner de cette solidarité.

L'aire d'étude du schéma directeur d'Arras a été définie par l'arrêté préfectoral du 28 mai 1970³². Elle comprend « les territoires des communes d'Achicourt, Arras, Agny, Beaurains, Tilloy, Feuchy, Fampoux, Athies, Saint-Laurent, Saint-Nicolas, Roclincourt, Ecurie, Sainte-Catherine, Anzin-Saint-Aubin, Dainville, Duisans, Etrun, Marœuil, Mont Saint-Eloi, Acq, Agnez-les-Duisans, Habarcq, Gouves, Montenescourt, Noyelette, soit 25 communes. Ceci correspond à l'agglomération arrageoise selon l'I.N.S.E.E. en 1968, à laquelle sont ajoutées les communes de Fampoux, Roclincourt, Ecurie, et les communes du syndicat intercommunal des vallées du Gy et de la Scarpe. Une rectification intervient par l'arrêté préfectoral du 24 octobre 1970³³ pour adjoindre Lattre-Saint-Quentin qui a été omise dans le premier arrêté. Il faut remarquer que cette énumération n'indique pas l'existence de groupements de communes. Il n'y est fait mention ni du district, ni du syndicat intercommunal.

Le nombre des communes est comparable à celui du S.D.A.U. de Boulogne, mais il dépasse celui de Saint-Omer qui compte quatorze localités, mais n'atteint pas les soixante-sept communes du schéma directeur de Béthune.

b) *Les premières études*

Les études concernant le schéma directeur proprement dit ont été précédées par d'autres qui ont abouti à un rapport d'analyse intitulé « Rapport d'analyse et premières conclusions » et à un rapport sur la stratégie de développement de l'agglomération. Ces travaux ont été mis en chantier en décembre 1967, le premier a paru à la fin de décembre 1968, et le second en juin 1969. Ils sont intéressants à un double titre : ils donnent de précieuses indications quant à la conjoncture arrageoise et des premières conclusions à tirer. Elle a été commandée pour essayer de répondre à ce double problème : « l'accélération de la consommation d'espace, et le phénomène automobile ». Il faut noter que le périmètre dit « d'investigation » est beaucoup plus large, tout en sachant qu'il sera réduit lors du choix de la stratégie de développement de l'agglomération. Toutefois, il n'englobe pas la totalité des vallées du Gy et de la Scarpe.

Ces études demandées à la fois par le district d'Arras, et le département du Pas-de-Calais ont été confiées au Groupe d'Etudes et de Programmation, G.E.P. Composé de techniciens, de diverses disciplines : ingénieurs, architectes, urbanistes, sociologues, économistes, etc., la G.E.P. a effectué les travaux, en se réservant la possibilité de faire appel, si le besoin s'en faisait sentir, à des consultants privés et à quelques membres de la commission de coordination. A côté de ce « groupe permanent d'études » a été établi un « comité technique » présidé par le directeur de la Direction départementale de l'Équipement. Comprenant les représentants des divers services de l'État et du département, ce comité devait permettre la confrontation des points de vue des techniciens de tous horizons. Or ce comité n'a jamais réellement fonctionné. Les problèmes et l'état des travaux ont

32. Publié au Recueil des actes administratifs du Pas-de-Calais, de juin 1970.

33. Publiée au Recueil des actes administratifs du Pas-de-Calais, de novembre 1970.

ensuite été soumis à une « commission de coordination » politique placée sous l'autorité du président du district, M. Guy Mollet et composée de représentants des collectivités locales, d'organismes économiques, du département, de l'Etat.

Au sein de cette commission, on note la présence du président du district, maire d'Arras, et du secrétaire général du district et du secrétaire adjoint de la mairie d'Arras, de deux ou trois adjoints selon les réunions, des Président et Secrétaire Général de la Chambre de Commerce et d'Industrie d'Arras et de quelques maires des communes du district. Il faut surtout noter que si cette « combinaison » n'a jamais eu de vie officielle, c'est pourtant à ce niveau qu'ont été discutés les problèmes et les orientations. Des nombreuses rencontres et réunions entre techniciens du G.E.P. et ces quelques membres de la « commission de coordination » sont sorties les grandes, et petites, options qui commandent le futur schéma directeur.

Ajoutons qu'en juin 1969 a été publié un rectificatif du rapport d'analyse et premières conclusions. Dans ce document, un rajustement quant à la démographie est apporté, entraînant une révision de la possible grandeur de la ville.

— *Les études pour le projet de S.D.A.U.*

Les études du schéma directeur ont été commencées dès le début de l'année 1969. Contrairement aux travaux précédents, le G.E.P. ne les a pas assurées ; il a été fait appel à un cabinet d'études anglais, le Colin Buchanan and partners. Celui-ci était déjà en relation avec la ville d'Arras puisqu'il avait déjà exécuté, à sa demande, diverses études, dont une concernait l'éclairage public des places³⁴. Une équipe s'est installée, pour un temps, à Arras, dans les locaux du G.E.P. Un rapport a été établi, traduit en français et paru en juin 1970.

Ce rapport est une œuvre de techniciens. Ils ont élaboré un projet de schéma, avec l'aide du G.E.P. et en utilisant les études précédentes. Ce document comporte trois parties :

- 1) les perspectives de croissance
- 2) l'élaboration de la structure urbaine
- 3) le centre ville et les deux zones d'action.

Cette dernière section est une analyse approfondie mais sectorielle de très vieux quartiers du centre à rénover et d'autres moins anciens à restructurer.

Le raisonnement des techniciens est basé sur le principe que l'agglomération d'Arras croîtra par la création de nouveaux emplois. Ce développement permet de penser que Arras atteindra 120 000 habitants en 1985 et 180 000 à la fin du siècle. En conséquence la structure urbaine est à remodeler pour répondre aux nouveaux besoins. Le projet de schéma présente, dans la deuxième partie, huit hypothèses³⁵ :

34. Comme le précise le *Bulletin municipal d'Arras*, numéro 1er, trimestre 1971, et dont il a été fait mention dans la presse locale.

35. Cf. Colin Buchanan and Partners : *Arras pour une politique d'expansion et d'Aménagement*, juin 1970, p. 78.

Ces variantes ont été soumises à un jeu de critères tels que l'adaptabilité, l'utilisation optimale des terrains, ou encore l'impact sur l'environnement. Ceci a permis de décanter le problème. Il s'agit d'études techniques. Si apparemment, il en est ainsi, une petite phase du rapport³⁶ donne de précieuses indications, quant à notre propos :

« les deux plans 5 et 6 (variantes 5 et 6), que nous avons sélectionnés à la suite de discussions qui ont eu lieu avec le maître d'œuvre, forment la base du schéma directeur final ».

Le Cabinet a donc régulièrement rencontré les quelques membres déjà nommés de la « commission de coordination », c'est-à-dire le président du district, quelques vice-présidents du district, maires des communes, quelques adjoints, le président de la Chambre de Commerce. Le fruit de ces rencontres fréquentes n'est autre que le projet de schéma directeur, qui est soumis à la commission locale. Le choix est acquis, Arras à la fin du siècle aura le visage des variantes 5 et 6 mêlées.

En outre, le document propose un programme d'aménagement correspondant aux diverses étapes du développement démographique. Les objectifs particuliers étant :

- 1) obtenir une intégration rapide des constructions nouvelles à ce qui existe déjà ;
- 2) développer le réseau de circulation de telle sorte qu'il n'entre pas en conflit avec le réseau actuel. Seules les voies essentielles à chaque période seront construites, tout en s'assurant de leur intégration au réseau d'ensemble aux stades ultérieurs de la croissance ;
- 3) assurer, à chaque stade, une bonne synchronisation, à la fois en ce qui concerne la date et la localisation, de tous les équipements de toute sorte.

Cette étude est soumise à la commission locale. Mais le premier arrêté préfectoral, définissant l'aire et nommant cette commission, inclut, comme il a été démontré précédemment, les communes du syndicat intercommunal des vallées du Gy et de la Scarpe, soit les communes en amont d'Arras. Le G.E.P. du Pas-de-Calais se charge des études concernant ces vallées. En septembre 1971, il publie un rapport provisoire sur le schéma d'aménagement des vallées du Gy et de la Scarpe. Les principes³⁷ retenus sont :

- 1) préserver le site naturel et le paysage, atout principal de ces vallées, mais aussi permettre le développement des secteurs d'habitation et de zones d'activité ;
- 2) préserver les cours d'eau et les nappes d'eau souterraines sans pour autant interdire l'utilisation des rivières pour les loisirs, ni la création d'habitations dans les vallées ;
- 3) maintenir l'agriculture et l'élevage, tout en introduisant d'autres activités et de nouvelles utilisations du sol, en particulier celles qui sont les moins propres à l'agriculture ;

36. Cf. Colin Buchanan and Partners, *op. cité*, p. 88.

37. Tels qu'ils sont indiqués dans le rapport provisoire sur le schéma d'aménagement des vallées du Gy et de la Scarpe.

- 4) protéger l'aspect ancien des vieux villages sans toutefois empêcher la création de nouveaux quartiers ou hameaux ;
- 5) faciliter les liaisons de chacun des villages de ces vallées entre eux et sur Arras ;
- 6) permettre aux citoyens de jouir du spectacle et des activités de loisirs qu'ils recherchent dans ces vallées vertes « sans pour cela défigurer la vallée et apporter une gêne aux habitants. »

A cela, le rapport provisoire ajoute la nécessité d'inclure les tracés du train à grande vitesse (T.G.V.) et de l'autoroute A 1 bis.

Notons qu'Arras ne dispose d'aucun organisme d'études, contrairement à d'autres villes du Pas-de-Calais. Un syndicat mixte pour la réalisation des Etudes d'aménagement et d'urbanisme (S.M.E.A.U.) existe à Boulogne, il a travaillé au projet de S.D.A.U. de la ville. Calais et Saint-Omer possèdent un ORETUR, qui ont effectivement participé à l'élaboration de chacun des S.D.A.U., notamment l'ORETUR audomaroise qui a réalisé de très fines études sur l'agglomération de Saint-Omer et sur le rôle que celui-ci doit jouer. D'ailleurs, le schéma régional s'en inspire sur certains points et retient certaines expressions comme la « zone intermédiaire ».

Une base de discussion est établie. C'est à la commission dite locale ou mixte de participer à l'élaboration du projet final du schéma directeur.

2) LA MISSION DE LA COMMISSION LOCALE

Unir, pour une même mission, élus, fonctionnaires de différents services de l'Etat, y associer des représentants des principaux organismes économiques et professionnels et des personnes qualifiées, telle est la raison de cette commission. L'instrument de travail est déjà prêt. De ces échanges de vues, de ces discussions, que sortira-t-il ?

— La formation de la commission locale

L'article 8 du décret du 28 mai 1969³⁸ précise que « le préfet chargé de conduire la procédure constitue une commission »... Il n'a pas fallu moins de trois arrêtés pour que la composition de la commission locale d'Arras soit définitive. Le premier arrêté du 28 mai 1970³⁹ énumère dans son article 3 alinéa 1, les représentants des collectivités publiques ;

- M. le Président du District urbain d'Arras, maire d'Arras ;
- MM. les Maires des communes susvisées ;
- MM. les Conseillers généraux des cantons d'Arras-Nord, d'Arras-Sud, de Beaumetz-les-Loges, d'Avesnes-le-Comte.

« Les communes susvisées » représentent les 25 communes concernées. Il n'est pas indiqué si celles-ci appartiennent à quelque groupe. Tous les maires sont invités, avec une mention spéciale pour M. le Président du District, maire d'Arras.

38. Paru au *J.O.*, du 8 juin 1969.

39. Publié au Recueil des actes administratifs du Pas-de-Calais, de juin 1970, et paru dans la *Voix du Nord*, éd. Artois-Somme, numéro du 13 juin 1970.

Ce premier arrêté est modifié cinq mois plus tard, soit le 24 octobre 1970⁴⁰. L'article 3 al. 1 ajoute un nouvel élément. Les représentants des collectivités publiques sont :

- le président du district, maire d'Arras ;
- les membres du Bureau du district ;
- les maires des communes susvisées ;
- les conseillers généraux des cantons d'Arras-Nord, d'Arras-Sud, Beaumetz-les-Loges, Avesnes-le-Comte.

Rappelons que le Bureau du district comprend : dix délégués de la ville d'Arras et un délégué pour chaque autre commune du district. Selon ce nouvel arrêté, le district est, cette fois-ci, partie prenante. Toutes les communes, y compris celles du district, envoient leurs maires à la commission locale. Au total, certaines communes cumulent deux représentations, en tant que collectivité publique, et en tant que membre du district. Un troisième arrêté intervient, moins d'un an après, le 10 septembre 1971⁴¹ sur la proposition de M. le Sous-Préfet chargé de mission et de M. le Secrétaire général. A l'article 3, alinéa 1, sont désignés comme membres de la commission locale du S.D.A.U. au titre de représentants des collectivités publiques :

- M. le Président du District urbain d'Arras, maire d'Arras ;
 - MM. les Membres du Bureau du District urbain d'Arras ;
 - MM. les Maires des communes suivantes :
- | | | |
|-------------|-------------------|----------------------|
| Duisans | Ecurie | Montenescourt |
| Etrun | Acq | Noyelette |
| Marœuil | Agnez-les-Duisans | Lattre-Saint-Quentin |
| Fampoux | Habarcq | Mont-Saint-Eloi |
| Roclincourt | Gouves | |
- MM. les Conseillers généraux des cantons d'Arras-Nord, d'Arras-Sud, de Beaumetz-les-Loges, d'Avesnes-le-Comte.

Dans ce cas, les communes du district ne sont plus, individuellement, mentionnées. Le district est représenté par le bureau, et non par le conseil. Il faut se souvenir que le principe de ce bureau est maintenir l'équilibre entre la ville-centre et l'ensemble des autres communes, qui y ont toutes un délégué. En somme, malgré le couvert du groupement de communes qu'est le district, chaque collectivité conserve un entier droit de regard. Il en est de même pour les localités en amont d'Arras, puisque le syndicat intercommunal à vocation multiple des vallées du Gy et de la Scarpe n'est pas nommé. Or, sur les vingt-cinq communes, trois seulement ne font partie d'aucun groupement.

On peut remarquer que l'aire du S.D.A.U. définie dès le premier arrêté en mai 1970 comporte les communes des vallées du Gy et de la Scarpe. Or les études entreprises sont pratiquement terminées à cette date puisque le document « Arras, pour une politique d'expansion et d'aménagement » paraît

40. Publié au Recueil des actes administratifs du Pas-de-Calais, de novembre 1970.

41. Paru au Recueil des actes administratifs du Pas-de-Calais, d'octobre 1971, et publié dans la presse locale, *Nord-Matin*, numéro du 26-27 septembre 1971 et *Voix du Nord*, éd. Artois-Somme, numéro du 12 octobre 1971.

en juin 1970, nécessitant de nouveaux travaux pour ce cas particulier. Pourquoi adjoindre ces communes ? Si l'introduction de ces vallées dans l'aire du S.D.A.U. est techniquement défendable, la proximité et les relations étroites, l'environnement, les passages du train à grande vitesse T.G.V. et de l'autoroute intéressent directement l'agglomération arrageoise, il semble qu'il ne faille pas chercher là l'unique raison. L'autorité de tutelle a, sans doute, voulu apporter un contre-poids politique au groupe socialiste sous la présidence de M. Guy Mollet, par la présence de communes, et donc de maires moins marqués politiquement, et surtout du maire de Duisans, M. Roger Poudonson, sénateur et membre du Centre Démocrate.

Aux travaux de la commission sont associés les représentants des organismes économiques, les présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie, d'Agriculture, et des Métiers du Pas-de-Calais. Des personnes qualifiées peuvent, aussi, y prendre part. Ce seront les « représentants de la Mission Economique Régionale et de l'OREAM ». Si l'on compare avec les autres S.D.A.U. du Pas-de-Calais et si l'on excepte les représentants des Houillères, cas particulier du Bassin Minier, les personnes qualifiées participant à l'élaboration du S.D.A.U. correspondent au minimum recommandé par les décrets ou circulaires. Des représentants des syndicats C.G.C., C.G.T., F.O., C.F.D.T., C.F.T.C. sont appelés à participer aux S.D.A.U. de Béthune, Bruay, Boulogne, Saint-Omer, ainsi que le président du Comité d'Expansion Economique à Saint-Omer.

Mais il reste deux problèmes à régler. D'abord, celui de la présidence. Il s'agit là d'un point capital. La présidence, lors des deux premiers arrêtés est confiée au préfet. Mais la circulaire interministérielle du 11 mai 1971 relative aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et aux schémas de secteur⁴² rappelle que la présidence de la Commission doit toujours être confiée à un élu ». Aussi l'arrêté du 10 septembre 1971, qui se réfère à cette circulaire, stipule à l'article 4 : « La commission locale sera présidée par M. le Président du District urbain d'Arras, maire d'Arras. »

L'autre point capital est de savoir à qui sera confiée la fonction de rapporteur. Le directeur départemental de l'Equipement assure ce rôle.

— *La mission de la commission locale*

Les problèmes de constitution réglés, la commission locale peut dès lors commencer sa mission. Mais celle-ci ne débute vraiment qu'avec la réunion du 9 octobre 1971, soit plus d'un an après la parution des études publiées en juin 1970. Il est vrai que la formation de cette commission a été longue à résoudre. Mais ceci ne veut pas dire qu'un « black-out » complet ait été exercé sur ces études pendant une année. Quelques membres de la municipalité d'Arras sont restés en contact avec le G.E.P. ; ils ont émis des réserves et même des propositions concernant le projet du schéma directeur. Il en est ainsi pour ce que l'on appelle la « déviation de la R.N. 39 », et qui aura quelques répercussions par la suite.

Le projet primitif prévoit une déviation de cette route, qui traverse actuellement la ville occasionnant des difficultés de circulation. Cette déviation coupe les deux communes de l'est d'Arras et oblige la démolition

42. Publié au *J.O.*, du 28 mai 1971, p. 5.184.

d'immeubles relativement récents. Après quelques réunions avec le G.E.P., M. Guy Mollet et quelques adjoints proposent une variante : la déviation emprunterait une petite route existante à travers la zone industrielle n° 4 avant d'infléchir pour passer la voie ferrée et rejoindre l'entrée nord de la ville et les boulevards extérieurs. Sur la R.N. 39, un échangeur relierait cette déviation avec la sortie sud de l'agglomération.

Cette solution est acceptée par le G.E.P. Quatre communes du sud du district présentent un contre-projet, une rocade pour éviter des pénétrantes qui couperaient ces communes. Sous la pression d'Arras-centre, un compromis sera accepté.

C'est donc plus d'un an après l'arrêté de constitution que la commission locale se réunit le 9 octobre 1971. On note à l'ordre du jour :

- un exposé de Monsieur le Directeur Départemental de l'Équipement et de ses collaborateurs sur le S.D.A.U., les procédures et le point des études ;
- un exposé de Monsieur le Directeur de l'Agence financière de Bassin sur le projet de Livre Blanc sur les problèmes de l'eau en Artois-Picardie.

Notons que, dans ce cas, la convocation précède la réunion de moins de quinze jours. A la lettre de convocation, sont joints les documents (rapport et cartes). Comment les « digérer » en si peu de temps ? Les élus n'ont eu que le temps d'étudier les cartes, ce que leur reprocheront les techniciens. Or, cette première réunion va être le cadre d'une forte opposition venant des communes du syndicat intercommunal des vallées du Gy et de la Scarpe. Celles-ci, directement concernées par le S.D.A.U. depuis un an, voient, dans le schéma, deux principes contradictoires :

- les caractéristiques exceptionnelles de ces vallées (caractère rural et zone de loisirs possible) ;
- le projet de deux énormes infrastructures : l'autoroute A 1 bis et le train à grande vitesse T.G.V.

Le sénateur-maire de Duisans et président du Syndicat intercommunal mène le débat et « développe en détail les inconvénients qui, selon lui, en résulteraient pour ce site ». Le service de l'Équipement, par son directeur et le G.E.P., met en balance ces inconvénients jugés par eux minimes en face des immenses avantages procurés à l'agglomération arrageoise. MM. Paré, directeur de l'Équipement, et Mollet tentent l'apaisement par la possibilité de pousser vers l'ouest ces infrastructures. Mais les communes du Syndicat intercommunal des vallées du Gy et de la Scarpe, lors de nombreuses réunions, et notamment celle du 29 octobre 1971, maintiennent et explicitent leur refus. Pour elles, le rapport provisoire est une base de discussion. S'ils acceptent les intentions générales du développement, il n'en est absolument pas de même à propos du tracé de l'autoroute A 1 bis et du train à grande vitesse (T.G.V.).

Ces communes présentent un contre-projet qui ferait passer le train à grande vitesse à l'est d'Arras, ce qui constituerait une grande économie de terrains et de frais, pour rejoindre l'autoroute A 26 Calais-Reims au nord

d'Arras. Le syndicat intercommunal maintient toujours sa position⁴³. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les tracés A 1 bis et T.G.V. sont fléchés sur les cartes, montrant ainsi une intention et non un projet accepté.

A la suite de cela, la réunion de la commission locale est suspendue pour avis. Ces avis, concernant le projet de S.D.A.U. doivent être formulés par écrit dans le mois qui suit la première réunion et parvenir à la Direction départementale de l'Équipement. Ces avis forment la base de discussion de la dernière réunion du 28 janvier 1972. Les principaux points d'achoppement concernent, en fait, des difficultés de détail, des tracés routiers, des emplacements d'espaces verts, de la définition de zones d'activités. Le principe général n'est pas remis en cause. Même si, certains organismes comme la Chambre de Commerce et d'Industrie ont pu mettre en doute le raisonnement sur lequel est basé le projet de schéma directeur. La croissance du nombre d'emplois ne se situera peut-être pas au niveau espéré, d'autant que l'étude a été faite dans un champ clos, c'est-à-dire sans qu'il soit entrevu la possibilité d'autres scénarii, comme la récession de la région environnante⁴⁴. La commission locale adopte le projet de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Dans l'avis final, elle « prend acte » du projet présenté par le maire d'Arras quant à la « déviation de la R.N. 39 » et demande l'inscription des travaux au VI^e Plan. Surtout, elle se contente de formuler des réserves correspondant aux différents problèmes soulevés. Mais, il ne s'agit que d'observations, de recommandations avant l'étude du Plan d'Occupation des Sols (P.O.S.) ou d'enregistrement pur et simple des désaccords, notamment celui du syndicat intercommunal des vallées du Gy et de la Scarpe.

La commission locale s'est trouvée confrontée à un projet tout élaboré et présenté comme techniquement bon. Aussi, s'est-elle trouvée réduite au rôle d'enregistrement. La décision a été prise ailleurs, par un petit groupe de fonctionnaires et d'élus, sous la présidence de M. Guy Mollet. Et c'est ce même groupe qui propose, qui accepte, qui négocie des compromis. De ce fait, la participation, idée de base sur laquelle repose cette commission, est restée au niveau de la défense ou de la revendication. La commission locale n'a rien remis fondamentalement en cause. Les quelques observations présentent un caractère individualiste. Chaque commune accepte l'ensemble mais repousse les charges ou les inconvénients sur les communes voisines. D'autre part, il existe un sentiment de décalage entre la nature du schéma directeur, étude prospective à long terme 1985 - 2010, et la perception qu'en ont la plupart des élus locaux. Ceux-ci y voient ce que sera le plan d'occupation des sols (P.O.S.) ou tout au moins un plan d'urbanisme, et donc reculent ou contestent les contraintes inscrites sur une carte. Cette remarque se vérifie plus encore à l'étape suivante.

43. Position confortée par l'accord de M. Epinat, alors directeur départemental de l'Agriculture. Mais aussi position contredite par l'acceptation des tracés au niveau régional.

44. Ainsi, les communes pré-urbaines ont été considérées comme suivant proportionnellement l'expansion de l'agglomération arrageoise, alors qu'il est loin d'être évident qu'une telle expansion se réalise ou puisse se réaliser. Puisque privées de toutes ressources, mais obligées de s'équiper (eau, électricité, assainissement, etc...) celles-ci périssent ou deviennent par l'arrivée massive des citadins, d'immenses dortoirs sans aucune vie. Or, une possibilité s'ouvrirait à la région arrageoise, puisqu'elle est contrainte de n'établir aucune industrie polluante. Au lieu de vouloir tout concentrer dans les zones industrielles d'Arras, n'aurait-on pas pu penser à essaimer de petites industries légères, ce qui aurait eu un double effet :

- ressusciter ces communes ;
- décongestionner Arras-Centre.

B) LA CONSULTATION COMMUNALE

La seconde étape consiste en une soumission du projet de schéma directeur à « la délibération des conseils municipaux des communes intéressées ou aux organes délibérants des établissements groupant lesdites communes. » Cette participation se joue sur deux plans tout à fait différents : d'une part l'information des populations concernées par ce que sera demain leur ville, et d'autre part, la consultation pour avis des conseils municipaux, élus directement par celles-ci, et chargées de gérer les affaires de la commune.

1) L'information des populations

Si jusqu'ici, la discussion est restée au niveau des techniciens et des élus, plus particulièrement des Maires, elle devrait intéresser maintenant les habitants. Le décret du 28 mai 1969 (45) précise à l'article 10 : « elle (la commission locale) organise, en accord avec les collectivités locales, l'information des populations intéressées. »

Malgré cette disposition, la commission locale ne s'est livrée à aucun travail d'information auprès des habitants. D'ailleurs la presse locale ne fait aucune mention de ses réunions, si ce n'est pour des références lors d'articles rapportant des entretiens avec les Maires des communes avoisinantes. Quant aux techniciens, ils se sont refusés selon leur expression, « à faire de la technocratie », c'est-à-dire à aller directement vers les habitants sans l'intermédiaire des élus. C'est ainsi que la Direction Départementale de l'Équipement et le G.E.P. n'ont pas suscité de réunions, mais ont répondu à toutes les demandes, et pour ne citer que quelques exemples dont la presse a fait mention, à la jeune Chambre Economique, à l'U.F.C.S.⁴⁶, Union Féminine, Civique et Sociale, au Rotary-Club⁴⁷.

On peut cependant noter deux réunions à l'Hôtel de Ville, toutes les deux bâties sur le même principe, invitation par lettre individuelle en décembre 1969, à toutes personnes susceptibles d'être intéressées : notaires, syndicats, associations, industriels, commerçants, et par la presse pour tous. Lors de la première assemblée, qui ne portait pas, à vrai dire, sur le projet de S.D.A.U., mais sur les premières études, on note la présence de trois cents à quatre cents personnes (sur 60 000 habitants), des questions ont été posées, mais il ne s'est pas établi de véritable débat. Ceci a été encore plus vrai lors d'une réunion publique sur le projet de S.D.A.U., où le succès a été moindre encore et où des questions (surtout de la part des notaires) ont été soulevées sans qu'une discussion puisse naître. Peut-être faut-il accuser un vocabulaire technique, quelque peu ésotérique.

On peut dire, sans crainte, que la très grande majorité des Arrageois ignore l'existence et donc le contenu du futur schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

Une commune du district, touchée directement par le projet a décidé de consulter la population par le biais de la procédure classique de l'enquête publique. Le projet de S.D.A.U. prévoyait, en effet le passage, dans le centre de Tilloy-les-Mofflaines, d'une voie express destinée à relier à l'Est d'Arras

45. Paru au *J.O.*, du 8 juin 1969.

46. Mention dans la *Voix du Nord*, éd. Artois-Somme, numéro du 14 mai 1971.

47. Et devant l'association Artois 2 000, créée le 2 septembre 1972, le 23 juin 1973.

les deux routes nationales R.N. 39 vers Cambrai et R.N. 37 vers Bapaume et Paris. La municipalité a ouvert alors une enquête afin de connaître l'opinion des habitants. Cependant la majorité des habitants se sont déclarés favorables au projet et le conseil municipal, lors de sa réunion du 6 juin 1972 a accepté le projet, tout en émettant certaines réserves.

Le moyen de l'enquête publique, choisi était néanmoins peu favorable à une véritable participation. Outre les problèmes matériels d'information, l'enquête présente de graves inconvénients psychologiques. En effet, elle intervient pour défendre les droits des particuliers, et c'est bien ainsi que la population l'a ressenti. A répondu à l'appel moins d'un quart des habitants de Tilloy, quart correspondant aux familles les plus directement concernées. Il s'agit là plus d'un esprit de défense que de véritable participation ou de concertation. Les familles se sont déterminées en fonction de ce qu'elles jugent être leur intérêt propre. De plus, beaucoup se sont résignés parce qu'ils ont cru le fait accompli, et qu'en conséquence, l'action engagée par la municipalité ne ménerait à rien, d'autant qu'il avait été dit que les travaux pourraient commencer à la fin de l'année 1972.

2) *La consultation des collectivités locales.*

Emanation de cette population, les conseils municipaux sont appelés à donner leur avis. La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967⁴⁹ indique à l'article 12 que les schémas directeurs « sont approuvés après délibération prise par les conseils municipaux desdites communes ou les organes compétents desdits établissements publics. Cette délibération est réputée prise si elle n'intervient pas dans un délai de trois mois ». L'article 13 du décret du 28 mai 1969⁵⁰ stipule :

« Le projet de schéma directeur, éventuellement modifié pour tenir compte des avis des services consultés en application de l'article précédent (consultation des services publics non représentés au sein de la commission locale) est soumis par le préfet à la délibération des conseils municipaux des communes intéressées ou aux organes délibérants des établissements groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme » ;

« Le conseil municipal ou l'organe délibérant se prononce dans un délai de trois mois ; s'il entend faire connaître son opposition, celle-ci doit être expressément formulée dans la délibération ».

A la consultation des conseils municipaux, il existe donc un préalable. Il consiste en un complément du dossier par l'apport des avis nouveaux des services publics jusqu'ici non interrogés. L'avis final de la commission locale date du 28 janvier 1972. En avril 1972, paraît le rapport sur le schéma d'aménagement des vallées du Gy et de la Scarpe. Ces nouveaux éléments sont joints au projet de S.D.A.U. et envoyés pour avis aux services publics le 25 avril 1972. Ceux-ci disposent d'un délai de deux mois. Dix-sept services sont saisis, trois restent silencieux. Les réponses confrontées font l'objet d'un additif au rapport justificatif du S.D.A.U. d'Arras, en date du 3 août 1972. Le dossier ainsi formé est envoyé par la Direction Départementale de l'Équipement au cours de ce même mois, au préfet, lequel le soumet aux collectivités locales le 21 août 1972.

49. *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.

50. *J.O.*, 8 juin 1969.

Il ne faudrait pas croire que rien ne se soit passé au niveau des collectivités locales pendant ce laps de temps. L'enquête publique à Tilloy-les-Mofflaines, l'agitation à Saint-Laurent-Blangy à propos de la « déviation R.N. 39 », agitation qui se manifeste par la constitution de groupements de défense, des affiches, et le désir d'une rencontre publique avec la municipalité⁵¹, le maintien de la position, quant aux tracés des grandes infrastructures, des communes du syndicat intercommunal des vallées du Gy et de la Scarpe montrent une certaine prise de conscience.

Mais l'élément fort de cette phase est la consultation des conseils municipaux. Dans l'agglomération arrageoise, vingt-six assemblées sont appelées à se prononcer. Le préfet a donc envoyé un dossier au district, la loi mentionne : « groupement de communes », et à chacune des communes hors district. Pour ouvrir la discussion et mettre les conseils municipaux à même de donner un avis compétent, le G.E.P., par une lettre à chaque maire, déclare se tenir à la disposition pour des réunions d'explication et d'information. Cette missive rappelle quelques points essentiels.

« Les propositions du S.D.A.U. effraient à tort certains élus, il faut donc bien préciser les limites de ce document beaucoup plus destiné à orienter le développement à long terme de l'agglomération qu'à donner avec précision les limites et les tracés. »

Au fond, la lettre a plutôt une intention sécurisante. Tout tracé n'est qu'indicatif, pour certains équipements, la réalisation n'aura lieu que dans vingt ou trente ans, et la réserve de certains terrains, même dans le plan d'occupation des sols, ne veut pas dire emprise immédiate. Tout ceci est résumé dans cette phase :

« Ceci montre bien qu'il n'y a pas à s'effrayer de projets souvent fort lointains ; notre seul but est d'être prévoyant (on nous reprochera sinon le contraire dans quelques années).

Quelques communes demandent aux techniciens de venir leur expliquer leur plan. Ainsi quatre communes du Sud d'Arras, Beaurains, Agny, Dainville, Achicourt, se groupent pour les entendre. Cette réunion est une réunion d'information et d'explication, au contraire de celle qui a eu lieu à Saint-Laurent-Blangy. En effet, à cette dernière, la population a été invitée, et les techniciens du G.E.P. venus discuter du choix de la « déviation de la R.N. 39 » avec le conseil municipal, ont vu la réunion tourner très rapidement en assemblée houleuse sans que quelque chose de précis ou de décisif puisse en sortir⁵².

— La consultation au niveau de l'agglomération arrageoise.

Le préfet a envoyé le dossier au district, selon les textes qui précisent : « aux organes délibérants des établissements groupant lesdites communes et ayant compétence en matière d'urbanisme ». Mais au niveau du district d'Arras, un problème va se poser, mettant d'ailleurs en question l'existence de l'agglomération et la réalité d'une discussion ou d'une prise de décision

51. Evénements dont la presse locale fait mention dans la *Voix du Nord*, éd. Artois-Somme, du 29 juillet 1972.

52. D'ailleurs, l'atmosphère est tendue puisque le maire avait refusé la publication de l'arrêté préfectoral autorisant la pénétration dans les propriétés privées des agents chargés des études en vue de l'établissement de l'avant-projet sommaire : refus motivé par l'absence de concertation au niveau du S.D.A.U. non encore soumis à l'approbation du conseil municipal.

par elle. En effet, certaines communes du district contestent la compétence en matière d'urbanisme du district d'Arras dont elles sont membres. Elles n'entendent pas que ce soit le conseil de district qui les engage en lieu et place par un plan d'aménagement qu'elles n'auraient pas elles-mêmes approuvé. Elles réclament donc la consultation de leurs conseils municipaux.

Devant cet état de choses, le président du district, en vertu des principes de volontariat à l'intérieur du groupement et de liberté municipale par lui professés, demande au préfet l'envoi des documents à chacune des communes du district, non seulement pour information, mais surtout pour avis. Il ajoute qu'une prolongation d'un mois du délai serait nécessaire.

La Préfecture, après en avoir référé à la Direction Départementale de l'Équipement et au G.E.P., donne satisfaction à ces communes le 23 octobre 1972, et consent au mois supplémentaire. Ceci donne au total quatre mois de réflexion. Le délai normal partant le 21 août 1972, le 31 décembre est considéré comme la date d'expiration.

Or, si l'on examine attentivement les statuts du district, il semble bien que l'urbanisme soit une de ses compétences, malgré l'absence du terme lui-même. L'article 4 de l'arrêté préfectoral de constitution du district urbain d'Arras du 1^{er} décembre 1965 précise : « le district a pour objet :

— de promouvoir les travaux et opérations susceptibles de favoriser le développement économique, culturel et social de son secteur d'activité et en particulier d'assurer : l'étude, la création et l'équipement, en accord avec la commune sur le territoire sur laquelle on opérera : de zones d'habitation, de zones d'emploi, de zones industrielles, l'expansion économique... » C'est au fond le principe des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.

Mais les communes n'ont pas admis l'utilisation de leur territoire au profit de l'agglomération sans avoir à donner leur accord. Chacune de ses petites communes (la plus peuplée comporte à peine 6 000 habitants), a vu le problème sous l'angle des finances et de ses intérêts. Et là, on retrouve les principaux points d'achoppement, qui se sont déjà révélés, et sur lesquels a porté presque uniquement la décision : tracés routiers, zones industrielles, zones vertes. Selon ces collectivités locales, ces routes, ces zones vertes représentent des charges très lourdes, dont, d'ailleurs, elles ne tireront pas grand bénéfice puisqu'ils sont conçus au profit d'Arras. L'utilisation de la plupart des voies routières principales ne leur est même pas permise. Les espaces verts outre les frais qu'ils entraînent, sont des terrains définitivement « gelés », puisqu'il n'y a plus de construction possible. Par contre, la source de revenus que sont les zones industrielles, leur est ou accordée avec parcimonie ou refusée. Tel est le cas de la commune de Beaurains qui est privée d'une telle zone, mais qui maintient toujours sa volonté d'établir une zone d'emplois ou zone d'activité.

Les collectivités locales se sont donc montrées très jalouses de leurs compétences. De plus, les maires et les conseillers municipaux ne se sentent pas compétents pour décider pour une période de cinquante ans à venir. L'expression de « S.D.A.U., éléphant dans un magasin de porcelaine », employée par l'un des édiles, explique certaines réactions.

Toutes ces intentions plus ou moins dévoilées se retrouvent dans les avis de ces conseils municipaux. Dans l'ensemble, ils se déclarent favorables

au plan général, mais tous pensent qu'il est trop technocratique⁵³ et qu'il ne tient compte ni des modifications de structures, ni des nuisances⁵⁴. Dans ces conditions, ils émettent des réserves, quant à ce qui les concerne directement. Ainsi, selon eux, la sécurité sur les voies qui traversent leurs communes n'est pas suffisamment assurée, certains tracés routiers sont discutables. Un conseil municipal, solidaire de son président, exprime un vote défavorable. Il estime que la concertation n'a pas existé et que les études ont été menées sans qu'il ait pu y participer, ou à tout le moins être informé. Le motif de ce refus se situe plutôt dans un problème routier particulier à la commune que dans la critique générale du projet de schéma directeur. Pour la plupart des communes, il est sous-entendu plus ou moins explicitement que leur accord vaut sur le principe, mais qu'un nouvel accord sera nécessaire lors de la délimitation précise sur le terrain. De cela, il résulte que le plan d'occupation des sols (P.O.S.) revêt une plus grande importance encore et qu'il devra être réalisé le plus rapidement possible, avec leurs concours bien entendu.

Le conseil municipal d'Arras a le même raisonnement. Il émet, le 2 novembre 1972, un avis favorable, approuvant à l'unanimité le projet de S.D.A.U. Il ajoute quelques réserves qui se révèlent être identiques à celles de la commission locale, et quelques observations relatives aux problèmes posés dans le district.

Bien que la compétence du district en matière d'urbanisme est niée, il n'en reste pas moins que le Conseil du District se réunit le 11 décembre 1972, et donne, à son tour, un avis. En fait, le district reprend à son compte l'avis final de la commission locale et formule quelques observations qui sont le résumé fidèle des avis des différentes communes associées.

— La consultation des communes hors district.

Toutes les communes, sans distinction d'appartenance à un syndicat à vocation multiple ou non, sont appelées à approuver ou désapprouver le projet de schéma directeur. Sur les quatorze communes, sept n'ont pas répondu au 31 décembre 1972, c'est-à-dire dans le délai qui leur a été imparti. Pourquoi cette désaffection ? Il semble que ces conseils municipaux aussi ne se sont sentis concernés que dans la mesure où le projet de schéma directeur touche directement leurs intérêts. Ainsi les communes, à travers le territoire desquelles l'autoroute A 1 *bis* et le train à grande vitesse doivent passer, se prononcent favorablement à l'ensemble du projet, mais refusent ces deux infrastructures. De même, la commune, la plus à l'est d'Arras dans l'aire d'étude du S.D.A.U., Fampoux, regrette que l'on se soit plus préoccupé des communes amont que des communes aval, mais les premières sont regroupées dans un syndicat intercommunal au contraire des secondes. Elles ont pourtant le même capital d'environnement touristique. Et le territoire de Fampoux sera aussi coupé par le train à grande vitesse, section Paris-Lille. La petite commune de Roclincourt, au Nord d'Arras, qui ne se trouve confrontée à aucun des problèmes jusqu'ici aperçus, si ce n'est le risque fort lointain et hypothétique d'être coincée entre une zone industrielle installée le long de l'autoroute Calais-Reims et Arras, se déclare

53. A cela, il faut ajouter qu'aucune étude financière n'a été entreprise pour fixer les coûts.

54. A titre d'exemple, on peut citer la réaction de colère contenue de certains techniciens à qui l'on faisait remarquer que la liaison Ouest R.N. 37-R.N. 39 aboutissait, selon leurs tracés, face au Centre Hospitalier.

favorable au projet, mais souhaite que son caractère rural soit respecté et maintenu.

En résumé, les problèmes soulevés ne sont en rien une remise en question fondamentale du projet de schéma. Les avis ne révèlent que des revendications ou des contestations tout à fait partielles. Les conseils municipaux élus par les habitants, et donc mandatés par eux, ont sans doute regardé le document qui leur est soumis dans l'optique de leur mission qui est de défendre au mieux les intérêts de la commune et de la population qui y vit, alors que le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme n'est qu'une étude prospective et générale, à moyen et long terme, de l'expansion d'une agglomération.

Le dossier du projet de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme d'Arras est clos. Il reste une dernière étape: l'approbation par le Préfet de région. Mais plusieurs remarques sur la phase d'élaboration sont à faire. L'idée de la loi d'orientation foncière est d'introduire la participation. Cependant à Arras, si les formes sont respectées, ce n'est pas au niveau de la commission locale que s'est défini le projet de schéma, la décision a été prise ailleurs. Celle-ci provient d'un petit groupe informel et tout à fait officieux, composé de quelques élus et de quelques techniciens de la direction départementale de l'équipement et du G.E.P. plus particulièrement. Et le projet de S.D.A.U. d'Arras est définitif, à quelques détails près, quand il lui est soumis. La discussion se borne à des problèmes ponctuels et sectoriels, sans que le débat ne s'élève au niveau du plan d'ensemble et bien que certains éléments aient eu connaissance d'analyses de ces documents d'urbanisme, ce qui aurait pu permettre une participation plus active. Les Conseils Municipaux, quant à eux, n'ont pas à décider, mais à donner un avis. Si certains ont totalement omis d'émettre un vote, d'autres ont démontré que l'agglomération arrageoise figurée par le district est loin d'être une réalité dynamique. Il n'en reste pas moins vrai que la confrontation obligée des techniciens et des élus a permis aux uns de connaître les préoccupations empiriques et terre à terre des autres, et aux autres d'apprécier la difficulté de définir un plan d'ensemble et à longue échéance. Cette information et cette pédagogie réciproque pourraient marquer le début de nouvelles relations, vers une véritable concertation.

III. — LES RESULTATS

A) LE CONTENU DU PROJET DE S.D.A.U.

La décision est prise : Arras sera une agglomération de 180 000 habitants à l'orée du vingt et unième siècle. Le projet⁵⁵ donne un cadre stratégique à l'intérieur duquel la ville puisse se développer et évoluer dans les trente ou quarante années à venir, une étude plus élaborée de la zone centrale et des parties de l'agglomération où l'on s'attend à un développement de grande envergure à court terme. Il comprend trois parties :

- 1) « Les perspectives de croissance » ;
- 2) « L'élaboration de la structure urbaine » ;
- 3) « Le centre-ville et les zones d'action ».

1) « Les perspectives de croissance »

Par ces termes, il faut entendre à la fois les prévisions de croissance de l'emploi obtenue en favorisant l'implantation d'industries nouvelles, ce qui augmenterait ainsi la population, en attirant des immigrants, et la possibilité de trouver suffisamment d'espaces, sans contraintes physiques pour accueillir une expansion urbaine substantielle.

— Le problème de l'emploi.

L'agglomération d'Arras est supposée en expansion non seulement possible mais logique. Par le jeu de l'accroissement naturel, Arras atteindra quatre-vingt-cinq mille habitants en 1985 et cent six mille vers 2010. Ces chiffres ne pourront être dépassés que dans la mesure où des emplois nouveaux seront créés. Ceux-ci proviendraient d'un développement industriel de la ville, et de l'augmentation du nombre des emplois dans le Bassin minier, qui entraînerait de nouveaux résidents à Arras. La population totale arrageoise serait alors de cent trente mille en 1985 et cent quatre-vingt mille en 2010.

Le taux d'activité choisi étant de 42 % en 1985 et 40 % en 2010, la population active résidente sera de cinquante-cinq mille en 1985 et de soixante-douze mille en 2010. Certains travailleront à l'extérieur mais résideront en ville et vice-versa, mais ces flots considérés comme égaux en 1985, et la migration plus importante en 2010. Ainsi la demande totale d'emplois à Arras serait de cinquante-cinq mille en 1985 et soixante-dix-sept mille en 2010.

Cette population active viendrait d'abord grossir les rangs des secteurs tertiaires et du bâtiment. La situation de l'industrie de transformation est supposée demeurer inchangée dans les entreprises existantes, l'extension de celle-ci est considérée comme industrie nouvelle. Ceci donnerait au total quarante-huit mille emplois en 1985 et soixante-cinq mille en 2010. Il faudra créer sept mille emplois d'ici 1985, soit quatre cents par an. Par la suite, l'expansion des nombreuses industries nouvelles devrait pourvoir à la demande d'emploi ultérieure jusqu'en 2010.

55. D'après Colin Buchanan and Partners, G.E.P. Arras : *Arras, pour une politique d'expansion et d'aménagement*, juin 1970.

Les nouveaux emplois proviendront de la possibilité d'extension des subventions jusque-là accordées au seul Bassin minier, et de l'aménagement physique et économique de la zone urbaine centrale.

La croissance d'Arras ainsi assurée ne rencontre pas d'autres obstacles, les capacités d'eau, de gaz et d'électricité et des autres services publics pouvant être sans problème augmentées. La situation privilégiée et la proximité des grands axes routiers ou ferroviaires ne peut que faciliter cette expansion aussi bien à l'intérieur de la zone urbaine centrale qu'aux échelons régionaux et nationaux. De plus, Arras possède une vallée et un environnement très préservés qui ont de grandes valeurs récréatives et qui ne peuvent que favoriser cette expansion.

Les principales utilisations du sol :

L'industrie.

La superficie jugée nécessaire pour les nouveaux aménagements vers 2010 a été évaluée à deux mille deux cent cinquante hectares. Plus de la moitié sera réservée aux sites d'habitations. Quatre cents hectares seront confiés à l'Éducation nationale et plus de quatre cents autres seront considérés comme espaces verts. Quant aux industries à créer totalement ou à l'extension des entreprises existantes, deux cent quarante hectares sont estimés suffisants, soit un hectare en moyenne pour cinquante ouvriers. Ce principe est maintenu lors de l'élaboration de la structure urbaine. Toutefois les types d'industrie ne sont pas prévus. Pour les emplacements, on maintient et agrandit la zone industrielle n° 4, on disperse les autres pour éviter la concentration et les encombrements⁵⁶.

Les centres.

Le plan prévoit une hiérarchie de centres commerciaux : le centre-ville qui existe déjà mais qui est à restructurer et à rénover, les centres secondaires et les centres des quartiers.

Les logements.

Deux points importants sont à noter : d'une part la nécessité est estimée à trente-neuf mille cinq cents logements à construire d'ici 2010, pour que la population passe à cent quatre-vingt mille à cette date, et d'autre part, la réhabilitation et la rénovation d'habitations existantes, peu anciennes, mais qui manquent du confort aujourd'hui jugé minimum. Le centre-ville et deux zones d'actions sont, à ce sujet, étudiées dans la troisième partie du projet.

Les loisirs.

Les besoins de terrains destinés aux loisirs ont été hiérarchisés, espaces verts de quartier qui ont été comptés dans la superficie des terrains destinés aux logements, espaces verts urbains prévus sur la base de douze cents mètres carrés par millier d'habitants, et enfin, espaces verts naturels estimés sur le chiffre de deux mille cinq cents mètres carrés par millier d'habitants, ces derniers comprennent les espaces verts entourant la ville avec les vallées du Gy et de la Scarpe. Mais leurs emplacements doivent être considérés comme indicatifs.

⁵⁶. Pourquoi, alors, n'avoir pas vivifier les communes rurales qui s'asphyxient, d'autant qu'Arras est contrainte à ne pas voir s'installer des industries lourdes polluantes.

Le réseau routier.

A son sujet, beaucoup de problèmes ont été soulevés. Mais ici aussi, un système hiérarchisé de voies routières est prévu. Elles répondent aux divers services demandés :

- voies primaires qui relient les principaux centres d'activité ;
- voies secondaires qui répartissent le trafic à l'intérieur des zones ;
- voies locales.

Il est à noter que ce réseau couvre la totalité de la zone de recherche. Trois voies primaires sont décidées, suivant un axe général Est-Ouest. La plus au Nord existe déjà mais elle serait à aménager, c'est-à-dire à élargir à quatre voies. La voie centrale relierait les deux zones industrielles 1 et 4 en passant par le centre-ville, dans un premier temps, et par la suite elle relierait aussi l'autoroute A.1 et l'autoroute A.1 bis qui passeront de chaque côté de la ville. Au Sud une voie entièrement nouvelle serait créée, une ligne allant de Dainville à Beaurains. Les voies secondaires sont, au contraire, orientées Nord-Sud. Elles feront la liaison entre les axes primaires. La plus à l'Ouest suit le tracé réservé au contournement ouest de la ville.

Entre celle-ci et le centre ville, une autre voie secondaire relierait l'aménagement ouest de la ville existant à l'aménagement proposé autour de la Citadelle. Celle-ci devra respecter au maximum l'intégrité du patrimoine du Centre Hospitalier et exclure toute emprise sur les bâtiments existants. De l'autre côté du centre-ville, une voie secondaire est prévue sur le tracé de la route C.D. 60, entre Beaurains et Tilloy-les-Mofflaines, projet de voie qui a provoqué quelques remous que nous avons observés. La plus à l'est de ces voies empruntera le contournement est, à condition que ne soit pas déplacé le débouché Sud de celui-ci.

2) *L'élaboration de la structure urbaine.*

Comme il a déjà été dit, les élus ont refusé une modification radicale des structures existantes. La ville ne changera pas fondamentalement d'aspect. L'industrie dispose des mêmes emplacements. La zone industrielle n° 4 à l'est comprend cent soixante hectares et a cinquante autres réservés. A Dainville, aux cinquante hectares sont ajoutés cinquante autres. Achicourt compte ainsi trente hectares⁵⁷. Les centres sont évidemment en premier lieu le centre-ville. Pour répondre au principe d'équilibre de l'agglomération, deux centres secondaires de dix hectares seront implantés à l'est et à l'ouest. Les espaces verts sont situés dans les vallées de la Scarpe et de ses affluents, ce qui constituera une sorte de parc naturel de forme linéaire. En amont, les vallées seront aménagées en fonction de leur vocation essentiellement touristique. A l'intérieur du tissu urbain, on transformera le futur ancien port. Il faut rappeler que toutes les communes ont demandé que les emplacements soient indicatifs. En aval, le parc rejoindrait les mares et les étangs qui entourent les communes d'Athies et de Fampoux. A ce propos, la Chambre de Commerce recommande la sauvegarde du caractère semi-rural de ces endroits.

La deuxième partie du rapport se termine sur un programme en trois temps : 1975, 1985, 2010. Les deux premières phases connaîtraient le même

57. Rappelons que la commune de Beaurains s'est vue refuser une zone d'emplois, où les artisans et les petites et moyennes entreprises pourraient s'installer. Le terme de zone d'emplois est toujours employé, à l'exclusion de celui de zone industrielle qui sous-entend une industrie plus lourde.

processus, c'est-à-dire des zones aménagées à l'est au rythme de l'accroissement de la zone industrielle n° 4, avec quelques constructions à l'ouest. La troisième phase serait consacrée au nord et au sud de la ville.

3) *Le centre-ville et les zones d'action.*

— *Le centre-ville.*

Le principe même du projet de schéma directeur consiste en une hiérarchie des centres, avec au sommet de la pyramide ce qu'il est convenu d'appeler le centre-ville. Il s'agit, en grande partie, d'une analyse approfondie du centre-ville actuel, des possibilités et des besoins. Plusieurs hypothèses ont été élaborées. Celle, qui est retenue, a pour principes essentiels :

— une intensification des utilisations commerciales dans l'hypercentre et une expansion de l'activité commerciale au nord ;

— une ceinture de bureaux autour de la principale zone commerciale ;

— maintien des zones d'habitation existantes, notamment de la plus grande partie du quartier Méaulens-Saint-Géry ;

— récupération des terrains militaires dont les utilisations seront déterminées au fur et à mesure de l'apparition des besoins. La préférence ira à la construction d'édifices publics, de logements, d'établissements d'enseignement, et d'espaces verts⁵⁸ ;

— mise en valeur des espaces verts existants, notamment ceux qui entourent la prison (qui devrait sûrement être déplacée à plus ou moins brève échéance) et ceux qui voient la darse de la Scarpe ;

— aménagement de la zone autour de la darse de la Scarpe à usage commercial avec hôtels, cafés, bureaux et logements ;

— aménagement en différents endroits d'aires de stationnement ;

— consécration de la totalité du Palais Saint-Vaast (ancien évêché jouxtant la Cathédrale) à des usages publics permettant l'extension du musée et de la bibliothèque.

Pour le centre-ville aussi, une programmation a été établie.

— *Deux zones d'action.*

En effet, le projet propose qu'une fois le schéma d'ensemble terminé, des plans plus détaillés soient effectués pour deux quartiers de la ville. Ces quartiers sont appelés « zones d'action » parce qu'ils sont ou vétustes et menaçant ruine, ou de construction provisoire. Pour le quartier Méaulens-Saint-Géry, une réhabilitation est proposée plutôt qu'une rénovation, à cause des coûts et d'obstacles psychologiques. Une première étude d'ensemble est incluse dans le projet de schéma directeur. Par contre, un schéma de structure possible de rénovation est proposé pour le quartier des cités Ronville et des Cheminots parce que, outre les problèmes particuliers, il sera enserré par la construction de deux voies primaires.

Le visage à venir de l'agglomération arrageoise prend forme. Mais il ne s'agit encore que de prévisions et de propositions. Et le projet de schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme n'entraîne pas directement quelque action.

58. 5,5 hectares ont ainsi été achetés par la ville d'Arras à la fin de 1971 et sont destinés à devenir un espace vert, jardin public (*Voix du Nord*, éd. Artois-Somme, numéro du 1er décembre 1971).

B) LES EFFETS DU S.D.A.U.

Ainsi, le projet de S.D.A.U. d'Arras a été discuté et soumis à la consultation des collectivités locales intéressées. Il reste une dernière étape pour qu'il soit définitif : l'approbation du Préfet de région. Or, si celle-ci ne semble, apparemment, pas poser de problèmes, elle n'a pas encore été donnée. Il n'y a donc aucune publication. Dans le Pas-de-Calais, seuls les S.D.A.U. de Boulogne et de Saint-Omer sont approuvés.

Mais l'existence d'un tel projet entraîne quelques conséquences plus ou moins perceptibles. La loi d'orientation foncière crée des plans d'occupation des sols (P.O.S.) qui doivent s'inscrire « dans le cadre des orientations du schéma directeur ». Certaines circonstances locales déterminent des opérations nécessaires révélées par le S.D.A.U. De plus, la préparation, la discussion de ce plan peut modifier les rapports entre les partenaires, entre élus ou entre élus et représentants de l'Etat, et peut-être même avec la population.

1) *Le plan d'occupation des sols (P.O.S.)*

« Les plans d'occupation des sols fixent dans le cadre des orientations des schémas directeurs, s'il en existe, les règles et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire. »

Ainsi s'exprime l'alinéa 1 de l'article 13 de la loi d'orientation foncière de 1967⁵⁹. Le plan d'occupation des sols est la suite logique d'un schéma directeur qui n'est qu'une étude à long terme. De plus, le plan d'occupation des sols approuvé est opposable aux tiers, ce qui n'est pas le cas du schéma directeur.

A Arras, dans le programme d'études que s'est fixé le G.E.P. en 1968, sont inscrits des plans à moyen terme de dix ans d'occupation des sols. Dans ce cadre s'insère le plan d'occupation des sols. Effectivement après la parution du projet de schéma directeur en juin 1970, le G.E.P. commence les premiers travaux mais ceux-ci sont presque immédiatement arrêtés. Quel a été le motif de cette interruption ? Il s'est révélé que, dès les premières discussions concernant le schéma directeur, l'intérêt s'est porté plus sur les cartes que sur la stratégie de développement de l'agglomération arrageoise. Chacun a cherché à définir si les tracés routiers, ferroviaires, les emplacements d'habitations, d'espaces verts, etc., couvrent qui leurs communes, qui leurs terrains, qui leurs maisons. Aussi, pour replacer le schéma directeur dans sa véritable perspective d'étude à long terme, quarante ans, et de dessein, les techniciens du G.E.P. ont décidé l'arrêt des études. Celles-ci sont suspendues pendant presque deux années, c'est-à-dire pendant le temps des débats de la commission mixte et de la consultation des collectivités locales. On se souvient que, malgré cela, les discussions se sont souvent réduites à des points de détail : passage ou non passage, déplacement ou non de voies routières ou d'espaces verts. Certaines de ces questions n'ont pas été résolues. Seul, un accord de principe existe. On peut citer, par exemple, la « déviation de la R.N. 39 » ou la liaison sud entre les routes nationales 25 et 37 dont il faut à nouveau préparer une nouvelle étude de tracé, avant même de penser au plan d'occupation des sols. En fait, le problème a été reporté. Aussi beaucoup désirent-ils voir naître très rapidement un plan d'occupation des sols. Le conseil de district, dans l'avis du 11 décembre 1972

59. L. n° 67 1253 d'orientation foncière du 30 décembre 1967, *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.

sur le projet de S.D.A.U. formule à l'alinéa 4 de ses observations ce qu'il attend du plan :

Il « estime que les études relatives au Plan d'occupation des sols doivent tenir compte des observations formulées dans le présent avis et être effectuées en étroite collaboration avec :

- d'une part, les Conseils municipaux des communes associées au sein du district ;
- d'autre part, le Bureau du district.

(II) exprime le souhait que l'élaboration du plan d'occupation des sols soit achevée pour le 1^{er} novembre 1973 ».

Depuis la fin de 1972, les études relatives à ce plan sont reprises. Les délais souhaités ont été très largement dépassés, puisque les groupes de travail prévus par l'article 4 du décret du 28 octobre 1970 n'ont été constitués qu'au cours de l'année 1974. Un plan est élaboré pour chacune des douze communes du district. Pour la ville d'Arras, le groupe de travail, créé par arrêté préfectoral du 8 janvier 1974, est composé de techniciens du G.E.P. et du Bureau Municipal. Une trentaine de réunions ont été nécessaires pour mettre au point un projet qui sera soumis au Conseil municipal au début de l'année 1975. En fait, ce P.O.S. n'aborde pas l'étude de la ville d'Arras dans son ensemble, mais il distingue trois secteurs et y fixe des règles d'urbanisation : le centre-ville, un secteur ouest constitué des nouveaux quartiers, et un secteur situé au sud-est de la voie ferrée Paris-Lille. Pour chacune des autres communes du district, les groupes de travail ne sont formés que le 10 avril 1974. D'une manière générale, ils sont composés de techniciens du G.E.P. et de représentants des municipalités. Ces P.O.S. sont en cours d'établissement. Il faut noter que si un dialogue techniciens-élus a eu lieu à propos du P.O.S. d'Arras, il risque d'être plus limité ailleurs. Ajoutons encore que la Direction départementale de l'Équipement et la Municipalité d'Arras prépare une exposition pour le début de l'année 1975.

2) *Les actions.*

Un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme n'entraîne pas nécessairement quelque décision immédiate. Il ne donne que des orientations. Toutefois l'existence d'un tel schéma peut provoquer quelque action, prévue ou préconisée.

— Des zones d'aménagement.

Deux zones d'aménagement concerté (Z.A.C.) sont créées, l'une au Sud-Est, et l'autre au Nord-Est. La première tranche de cette dernière sera terminée avec le VI^e Plan. D'autre part, le conseil de district décide, en décembre 1971, la création d'une zone d'aménagement différé (Z.A.D.) dans le secteur Arras-Beaurains-Tilloy dans le but de préserver des terrains pour une zone d'habitations. Cette opération est envisagée au niveau de l'agglomération et le district urbain d'Arras se désigne comme bénéficiaire du droit de préemption.

— La zone d'action : le quartier Méaulens-Saint-Géry.

Le document du projet de schéma directeur comporte un chapitre intitulé : « deux zones d'action », le quartier Méaulens-Saint-Géry, et le quartier de la cité Ronville et de la cité des Cheminots. Le but de ce chapitre est de plaider la cause de la reconnaissance officielle de ces deux secteurs en tant que « zones d'action ». C'est-à-dire que des mesures de rénovation ou de réhabilitation y sont nécessaires.

— L'état et le caractère du quartier Méaulens-Saint-Géry.

Situé au cœur de la ville, ce quartier est limité au Nord par le port de la Scarpe, par un très important boulevard reliant actuellement la R.N. 50 vers Lille et la R.N. 39 vers Cambrai à l'Est, par la Cathédrale au Sud.

Il est habité par environ trois mille personnes, avec une très forte proportion de personnes âgées, par rapport au reste de la ville. Ce quartier se caractérise par un trait curieux, héritage de l'Histoire. Au onzième siècle, le rayonnement de l'Abbaye et la sécurité des fortifications attirent une forte population qu'il faut loger. Les moines bénédictins lotissent leur verger de Méaulens selon un plan radioconcentrique volontaire dont toutes les ruelles aboutissent à la place et à l'Eglise Sainte-Croix. L'activité de ce quartier s'est ralentie après 1939, pour décliner jusqu'à nos jours. Les maisons menacent ruine ou manquent de tout confort dont l'eau pour certaines ⁶⁰.

— Le coup de fouet des élections municipales de mars 1971.

Rien n'a été entrepris jusqu'à cette date. Certes l'état du quartier a été signalé, des projets d'arasement ont été présentés et aussitôt repoussés. Mais la situation ne change pas. Le quartier pourrit lentement. Or en février 1971 naît un comité de défense des quartiers Méaulens-Saint-Géry. Même si une origine politique et une telle utilisation ne sont pas à écarter, il reste que le problème a été remis à l'ordre du jour. Pendant la campagne électorale, M. Philippe Guérin, candidat P.S.U., a, par ses études et sa profession ⁶¹, connaissance des difficultés de ce quartier et réactive les discussions à ce sujet. Les élections passées, la municipalité réélue se trouve alors dans l'obligation de réaliser les promesses faites.

— Les différentes étapes.

Dès avril 1971, la première étape consiste dans la définition de la politique qui sera menée dans ce quartier. Un groupe de travail est constitué, il est en fait une commission extra municipale composée d'élus, de représentants du G.E.P., de la SCETURAT (Société d'Architecture d'Urbanisme et d'Etudes Economiques dont le directeur est M. Philippe Guérin, déjà nommé) de la Chambre de Commerce et d'Industrie et du Comité de défense. Les grands principes retenus sont :

— éviter tout arasement et la reconstruction ;

— limiter au maximum la destruction d'îlots d'habitation, en restaurant, en améliorant tout ce qui peut être sauvé ;

— éviter un transfert de la population ou d'activités commerciales hors du quartier ;

— conserver à ce secteur son cachet architectural bien particulier.

Ils seront les très grandes orientations de la politique menée.

Presque immédiatement, le 27 décembre 1971, une zone d'aménagement différé (Z.A.D.) de trente-deux hectares est créée pour éviter toute spéculation foncière. La municipalité d'Arras confie la mission des études à la

60. Déjà en 1962, l'urbaniste Jean Gozzi dans le plan d'urbanisme directeur décrit ce quartier comme des « espaces habités insalubres à remodeler ». Le rapport d'analyse de 1968 à fait mention de son mauvais état.

61. Ancien membre du G.E.P., a collaboré à l'étude du projet de S.D.A.U.

fois à la Direction Départementale de l'Équipement, et à la SCETURAT, société que nous avons déjà mentionnée. Le PACT s'y associe. En janvier 1972, un premier dossier est présenté. Après consultation des trois mille habitants, l'analyse est affinée. Deux zones sont définies dans ce quartier, l'une est à rénover, l'autre à restaurer.

Six mois plus tard, en juillet 1972, le conseil municipal d'Arras détermine le périmètre d'études et décide l'ouverture d'enquêtes d'insalubrité publique. Celles-ci sont assurées par l'Association de Restauration Immobilière du Nord, ARIM, sous la haute main de la Direction Départementale de l'action sanitaire et sociale. Parmi les projets les plus immédiats, on note la construction d'un centre administratif dont l'implantation définitive est arrêtée à la fin de l'année 1972, et dont le principe est inscrit au VI^e Plan.

Il ne reste plus, pour la municipalité, avec le concours de la Direction Départementale de l'Équipement, qu'à constituer le dossier de financement. Le 26 avril 1973, le conseil municipal donne un avis favorable à la déclaration d'insalubrité publique de certains immeubles. En juin 1973, trois mois plus tard, on annonce le démarrage de la première tranche de travaux dans la zone à rénover pour la fin de l'année 1973 ou le début de 1974. Les premières expropriations ont eu lieu et quelques immeubles ont, déjà, été abattus.

— Une caractéristique intéressante.

Outre le fait qu'il s'agisse d'une action recommandée par le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, et rapidement mise en exercice, le déroulement de l'affaire est important. En effet, à aucun moment, la population n'a acceptée d'être tenue à l'écart. Si la naissance du comité de défense est le fait de quelques-uns, tous les habitants du quartier se sont sentis concernés. Des réunions publiques presque régulières ont tenu informés ces habitants. De plus, chacun a pu poser des questions auxquelles techniciens ou élus ont tenté de répondre. Sans doute, celles-ci portent plus souvent sur des intérêts particuliers que sur le fond du débat. Mais il reste que les intéressés tiennent à être tenus au courant des projets élaborés. Ils montrent leur mécontentement devant certains silences de la municipalité jugés par eux trop longs, et participent, par le truchement des enquêtes ou des discussions publiques, à l'amélioration du projet de rénovation. Certains ont pu qualifier cette procédure de « démocratie suisse ⁶² ».

3) *Des traces.*

L'élaboration d'un projet de schéma directeur ne peut pas ne pas marquer. Certes ce document, lorsqu'il est approuvé, est inopposable aux tiers. Nul ne l'ignore et tous mettent en évidence et soulignent ce fait, le distinguant ainsi du plan d'occupation des sols. Pour construire ce plan d'ensemble, trop de partenaires sont appelés, trop d'intérêts de particuliers ou de groupes sont mis en jeu, trop de problèmes épineux sont révélés pour qu'il n'en reste pas quelque empreinte. La vie de la cité, l'organisation de celle-ci sont politiques. Et la politique s'en empare, donnant au futur schéma directeur une nouvelle dimension. Les relations existantes ou

62. Compte rendu de la réunion du 10 janvier 1972 par la *Voix du Nord*, éd. Artois-Somme, numéro du 14 janvier 1972.

créées à cette occasion subissent, par contre-coup, des nouvelles impulsions qui peuvent leur nuire et les altérer. Mais aussi, l'idée fondamentale, sur laquelle est basée la procédure, la participation, a pu s'enrichir de quelque expérience et trouver à Arras un terrain propice à son exercice ou des conditions néfastes.

a) *Une utilisation politique.*

Un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme fixe des grandes orientations. Selon les données, selon les conditions, un parti est pris. La ville aura tel développement, telle structure. Il en est ainsi pour Arras. Mais il est, au fond, question d'un choix. Sur quels critères est-il basé ? Une certaine idée de la société, et de la ville, est à son origine. L'option est donc politique. A Arras, les élus ne s'y sont pas trompés.

En premier lieu, il leur a apparu très difficile, et même impossible, de décider aujourd'hui de règles d'urbanisme qui vaudront, pour les vingt-cinq années à venir et plus. Ces lustres dépassent de très loin la durée possible ou probable de leurs mandats.

En second lieu, les élus ont utilisé ce projet de schéma directeur. Il s'agit soit d'en faire un moyen général de lutte. Ainsi, pour la municipalité de Calais l'avis qu'elle a à donner peut en être l'occasion. En mars 1971, une équipe communiste est élue. Un projet de S.D.A.U. est déjà élaboré. La mairie refuse en bloc le projet comme étant l'expression de la politique gouvernementale. Cette position est maintenue et se trouve confortée par l'élection du maire communiste à la députation en mars 1973. Mais il va falloir chercher une solution pour sortir de cette impasse. Il peut aussi s'agir d'en faire un instrument de propagande et de se l'approprier. A Arras, le projet de S.D.A.U. a servi à cette fin pendant trois campagnes électorales, les municipales en mars 1971, les législatives en mars 1973, les cantonales en septembre 1973. La première fois, le projet qui a paru en juin 1970, sert de base à un exposé de candidat adversaire de M. Guy Mollet, maire. Mais en mars 1973, le projet a été visé par la commission locale, et soumis aux conseils municipaux. Il a subi quelques très légères modifications. Il est achevé. Aussi, outre les réalisations récentes ou en cours, M. Guy Mollet ajoute, à son profit, les grandes prévisions qui ont été émises dans le futur schéma directeur. Ainsi un numéro spécial du journal *Nord-Matin*⁶³ est consacré à l'avenir de la circonscription et donc d'Arras. Si on regarde les titres, on note par exemple :

— Le maillage autoroutier se met en place autour d'Arras. Générateur d'investissements économiques, il doit jouer un rôle important pour l'avenir de la région d'Arras ;

— Situé à la croisée de deux autoroutes, l'aérodrome d'Arras-Roclincourt doit miser sur son emplacement exceptionnel ;

— Le T.G.V. mettra Arras à 45 minutes de Paris ;

— L'aménagement de la Scarpe supérieure devrait être terminé à la fin de 1975. Le nouveau port d'Arras... devrait devenir opérationnel dans le courant de l'année prochaine ;

— Le développement économique de la région d'Arras doit être le fait

63. *Nord-Matin*, numéro spécial du 17 février 1973.

de tous.. mais il faudra intégrer l'agglomération à une aire industrielle plus vaste et plus puissante ;

— Méaulens-Saint-Géry (quartiers anciens à rénover) : les premières opérations pourraient commencer à la fin de l'année ;

— Une zone verte à préserver dans la région d'Arras.

Le terme de S.D.A.U. n'est pas mentionné. Il n'est pas fait allusion à l'existence d'un tel document. Mais il faut se souvenir que le candidat M. Guy Mollet était membre de ce groupe informel qui rencontrait souvent les techniciens, auteur du projet.

Lors de la dernière campagne pour l'élection des conseillers généraux, ce sont des actions ponctuelles qui sont utilisées. Ainsi le candidat M. Roger Poudonson dans le canton Arras-Nord rappelle son intervention lors de l'élaboration du S.D.A.U.⁶⁴. Pour préserver un site, vert et touristique, le président du syndicat intercommunal des vallées du Gy et de la Scarpe s'est véhémentement opposé aux tracés du train à grande vitesse (T.G.V.) et de l'autoroute A.1 bis. Il publie, à cet effet, la lettre, réponse à la commission locale.

Certes, le projet de S.D.A.U. et les règles d'urbanisme qu'il contient sont explicités. Mais il acquiert une dimension nouvelle. Cela montre que le S.D.A.U. est, à la fois le résultat d'un choix et un moyen d'action.

b) *Vers des rapports nouveaux ?*

Des représentants de l'Etat et des collectivités locales se sont trouvés face à face pour discuter du développement futur de la cité. Il semble que les rapports municipalité-techniciens du G.E.P. soient sortis renforcés de cette « épreuve », et qu'une collaboration, plus étroite, puisse s'établir, notamment pour la préparation du plan d'occupation des sols (P.O.S.). Il semble aussi que de ce fait la préfecture soit, plus encore, écartée.

En ce qui concerne le fonctionnement du district, il n'apparaît pas que les résultats aient été très positifs. Certes les compétences du district ont été étendues, notamment en matière de création et d'entretien du réseau des voies artérielles définis dans le projet de S.D.A.U. Mais des mois de discussions ont été nécessaires pour qu'il en soit ainsi. De plus, les communes du district, bien qu'elles admettent l'idée d'agglomération et donc de destin commun, acceptent toujours aussi difficilement les charges qui en résultent, d'autant, que la superficie d'Arras est minime par rapport à l'ensemble du district. On peut citer par exemple le cas de cette usine de destruction d'ordures ménagères, qu'il est question d'édifier. Le lieu d'implantation est choisi ; il se situe sur le territoire de l'une des communes au Nord du district. Bien que les auteurs du projet en démontrent, avec preuves et exemples à l'appui, l'innocuité, la commune directement concernée et ses proches voisines s'y refusent et s'y opposent, à tel point que M. Guy Mollet, président du conseil du district, a pu déclarer : « On peut se demander si le district ne risque pas d'éclater ». Et le problème reste encore en suspens.

Les difficultés de l'urbanisme mises à jour au moment de l'élaboration du projet de schéma directeur montrent que l'idée d'agglomération à Arras est loin d'être une réalité. Et d'autre part, il semble manifeste que ces difficultés sont réglées par quelques-uns et que le pouvoir de décision appartient à ceux-ci et non pas au conseil de district comme il serait souhaitable et peut-être profitable à tous.

64. *Eclair du Pas-de-Calais*, supplément du numéro 156.

CONCLUSION

La loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 a introduit l'idée de participation dans le domaine de l'urbanisme en prévoyant l'élaboration conjointe des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols. C'est ainsi qu'Arras et six autres villes du Pas-de-Calais ont appliqué les nouvelles procédures prévues. Or au 31 décembre 1974, soit six ans après la loi, deux seulement de ces S.D.A.U. ont été approuvés et publiés. Pendant ces six années, que s'est-il passé ? Des techniciens ont définis un plan d'aménagement dans l'indifférence presque totale. A la suite de quoi, une commission locale a été instituée dans le but d'élaborer conjointement le schéma ; cependant la technicité du document qui a été soumis aux élus a pratiquement interdit toute remise en cause et l'approbation des conseils municipaux a été assez formelle.

La participation prévue en 1967 se heurte en fait à une série d'obstacles qui se sont révélés à l'épreuve de la réalité et qui n'ont pas été perçus dès le texte même de la loi. Et l'élaboration du schéma directeur d'Arras, si elle n'a la valeur que d'un exemple, est sur ce plan, particulièrement significative. Le premier de ces obstacles porte sur la nature même du schéma. Selon la loi, les « schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, notamment en ce qui concerne l'extension des agglomérations »⁶⁵ ; il s'agirait de prévoir, d'anticiper, de conférer une valeur actuelle à un événement futur. Or, derrière cette façade technique, il s'agit, en vérité, d'un choix de nature politique, et à Arras, les élus ne s'y sont pas trompés. En plus d'un engagement, le plan représente au sol la vision d'une certaine idée de la ville, donc de la société. La municipalité arrageoise a utilisé et utilise ce plan comme propagande, tant aux élections municipales qu'aux législatives. La municipalité de Calais, communiste, use de son refus comme moyen et preuve de son opposition au gouvernement et au régime. Les élus ne sont pas les seuls, la Préfecture elle-même ne sous-estime pas ce caractère et étend l'aire d'étude pour contrebalancer les différents groupes de la commission locale d'Arras. Et il ne s'agit que de la « grande politique », les élus répugnent à s'engager pour cinquante ans alors leurs mandats n'atteindront jamais ou très rarement ce total.

Certes, cet élément est loin de nuire, à lui seul, à la concertation, mais, il est aggravé par un autre obstacle nettement plus important, et à lui seul, capable de détruire l'idée de participation : l'inégalité de moyens, de pouvoir. A la concertation sont invités deux partenaires, l'Etat et les collectivités locales. L'inégalité de moyens est certaine. Aux techniciens du Ministère de l'Équipement, dont c'est le métier, qui disposent d'informations, de connaissances, de finances, que peuvent opposer les communes ? Peu de choses, et ce peu se réduit à rien lorsqu'on descend l'échelle de grandeur des collectivités locales. Arras s'est trouvée confrontée à cet obstacle. La ville n'a aucun organisme d'étude, et elle n'en a ni financièrement les moyens, ni peut-être la volonté. Elle ne peut donc que suivre les techniciens du G.E.P. sans pouvoir ouvrir un débat. Et ceci est encore plus vrai pour les petites communes rurales des alentours. Certes, d'autres villes du Pas-de-Calais ont essayé de surmonter l'obstacle par la présence d'Oretur ;

65. Loi du 31 décembre 1967, article 12, *J.O.*, 3 janvier 1968, p. 3.

mais à Calais, celui-ci est dirigé par un fonctionnaire de l'Équipement, et retombe donc, indirectement, sous la haute main de ce service.

L'inégalité de pouvoirs est aussi flagrante. Elle se manifeste par une inégalité entre les collectivités locales, et par une inégalité entre les partenaires. Les communes et les groupements de communes sont soumis à la tutelle du préfet mais aussi, en pratique à celle de la Direction de l'Équipement. C'est elle qui fournit études, travaux, et accords de la très grande majorité des aménagements. Non seulement, l'Équipement est partenaire mais aussi tutélaire. Cette inégalité se reflète dans la non présence des élus à la préparation du schéma. Or cette présence a été décidée dans la loi d'orientation foncière et répétée dans les circulaires d'applications⁶⁶, mais non garantie. A Arras, le schéma résulte de discussions entre les techniciens et quelques élus, en marge des dispositions légales.

Tous ces déséquilibres, rencontrés à Arras avec plus ou moins d'acuité, ne favorisent pas la participation. Mais la rencontre de techniciens et d'élus a permis aux uns de clarifier leur langage et de se sensibiliser aux préoccupations terre à terre et aux autres de s'initier à une certaine technicité et de découvrir l'aménagement dans toutes ses implications. Cette ébauche de dialogue peut être le prélude à une véritable concertation, dont la nécessité en matière d'urbanisme est particulièrement impérieuse.

66. Circulaire du 4 décembre 1969, *J.O.*, 25 janvier 1970, p. 945, art. 41, al. 3. « Le préfet définira, en accord avec les communes ou groupements de communes, les modalités de participation de leurs services administratifs et techniques, ainsi que le cas échéant, des ateliers d'urbanisme travaillant pour leur compte, et de leurs collaborateurs qualifiés, aux travaux de l'équipe d'études... ».