

MAI 2004

N°15

LES DOSSIERS FNAU

UN REGARD DE LA FNAU SUR

LES FORCES ET LES FAIBLESSES DE L'OFFRE METROPOLITAINE FRANCAISE

 FEDERATION NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME

La France se met à l'heure de ses "métropoles". Le "rayonnement métropolitain", moteur du développement économique, social et culturel du territoire français, conditionne le renforcement de notre armature urbaine à l'échelle européenne et internationale. Cet enjeu, rappelé par Nicolas JACQUET, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, en conclusion de ce dossier, a été réaffirmé par le Conseil interministériel à l'aménagement au développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003.

Afin de mettre en évidence les éléments constitutifs de ce « rayonnement métropolitain », la DATAR a demandé à la FNAU, à l'automne 2003, de lancer une enquête nationale auprès des agences de son réseau pour identifier les facteurs qui facilitent, ou au contraire qui entravent, le rayonnement européen et international des villes et des agglomérations françaises.

Le présent dossier présente les résultats de cette investigation. Il éclaire quelques unes des conditions qui doivent permettre aux agglomérations françaises de s'inscrire dans des dynamiques métropolitaines : stratégies d'image, offre urbaine, compétitivité économique, ouverture internationale et ingénierie territoriale. Il met plus particulièrement en évidence l'importance des échelles territoriales dans lesquelles s'expriment ces dynamiques. Le temps n'est plus à la lutte des villes. Il est à l'alliance des territoires. Une grande ville sera d'autant plus attrayante et performante qu'elle aura su fédérer autour d'elle, sur un projet partagé, les villes moyennes qui l'entourent et les espaces ruraux qui la bordent. L'existence d'un « système de coopération métropolitaine » capable de réguler les conflits et de fonctionner à une très large échelle en associant l'ensemble des acteurs de la métropole, est sans doute une des principales conditions de réussite d'une politique de « rayonnement métropolitain ». Là où elles sont présentes et grâce à leur positionnement partenarial, les agences d'urbanisme pourront être les catalyseurs des projets métropolitains.

« GEOMETRIE DES TERRITOIRES »

le préalable du projet et de la coopération métropolitaine

Avec le développement des échanges, l'augmentation de la mobilité et la croissance des villes, des relations souvent complexes tendent à s'instaurer entre les territoires, faites de convergences, de synergies mais aussi de compétitions et parfois d'oppositions. Au sein des régions, les grandes métropoles sont les principaux moteurs du développement économique du territoire... mais leur place et leurs rôles ne sont pas toujours reconnus comme ils devraient l'être. Les grandes villes dynamisent le plus souvent le développement des villes moyennes qui les entourent... mais il arrive aussi parfois qu'elles leur fassent de l'ombre. La création des communautés d'agglomération et des communautés de communes a marqué une indéniable avancée de la coopération intercommunale... mais elle a aussi parfois fait naître d'autres rivalités. Si beaucoup de « pays » associent une agglomération et sa couronne périurbaine et permettent de dépasser l'opposition stérile entre ville et campagne, certains d'entre eux ont aussi été parfois créés dans un esprit d'abord « défensif » : le monde rural contre le monde urbain. Les échanges transfrontaliers ne cessent de croître mais ils ne sont pas toujours équilibrés et ils introduisent parfois des inégalités nouvelles de part et d'autre des frontières ...

Les dynamiques urbaines mettent partout en tension de multiples niveaux territoriaux. En France, ils impliquent aussi de très nombreux échelons de pouvoir : Etat, communes, régions, départements, intercommunalités, syndicats spécialisés... La complexité du système français de gouvernance apparaît comme un facteur très limitant pour l'essor et le rayonnement des métropoles françaises. L'enquête menée par la FNAU dans un certain nombre d'agglomérations françaises où existent des agences d'urbanisme témoigne de ce handicap français quasi structurel. Elle souligne, a contrario, que la capacité d'invention et de coopération inter-institutionnelle des territoires conditionnera très largement la réussite des projets métropolitains.

Dans ce contexte, le projet de territoire prend toute son importance : il montre la capacité des aires métropolitaines à se doter d'un cadre de référence pour organiser et planifier leur développement. Il illustre leur volonté de mettre en place une démarche concertée pour le construire collectivement. L'aptitude des acteurs à porter un projet à plusieurs échelles (à l'échelle d'une aire métropolitaine, d'un SCOT ou d'un réseau de villes par exemple) apparaît comme une condition stratégique permettant de dépasser les difficultés de relations entre territoires et d'atteindre un espace de projet pertinent à l'échelle métropolitaine.

2

La mise en place d'un système de coopération métropolitaine apparaît comme une deuxième condition nécessaire. L'enjeu est d'ouvrir un espace de dialogue inter-institutionnel, de mise en cohérence des politiques et des projets et de construction d'un savoir partagé. Cela exige de renforcer la coopération entre les villes et les régions, de favoriser les réseaux de villes, de mobiliser et de mettre à contribution tous les moyens d'ingénierie territoriale : services de l'Etat, de la Région et des métropoles, agences d'urbanisme....

Situé sur l'axe européen Nord-Sud qui traverse la Lorraine, le réseau de villes du Sillon lorrain, animé alternativement par les différents maires, illustre la volonté des principales agglomérations de la région de développer une véritable ambition métropolitaine en tirant le meilleur bénéfice possible de leur potentiel. Dans un autre cadre, les initiatives menées à Lille dans le cadre de la Conférence permanente des institutions transfrontalières (COPIT) fournissent un autre bon exemple d'une coopération métropolitaine qui gomme les frontières. Les démarches menées dans le cadre de la région urbaine de Lyon (RUL qui comprend Saint-Etienne et l'Isle d'Abeau), ou les initiatives, prises pour mettre en place des « conférences d'aire urbaine » (comme à Toulouse) ou pour lancer des démarches Inter-Scot (comme à Lyon ou Marseille) vont dans la même direction. Ayant comme premier but de renforcer la cohérence à grande échelle des territoires et des acteurs, ces initiatives relèvent d'abord de la responsabilité et de la capacité de coopérer des pouvoirs locaux.



STRATEGIES D'IMAGE :

le nécessaire renforcement des identités

Centres de décision, centres économiques, lieux de concentration d'équipements, les métropoles génèrent une image d'attractivité. Pour affirmer ou renforcer cette image positive, elles ont besoin d'être bien identifiées et « distinguées ». Chacune à leur échelle et en fonction de leurs ressources et de leurs moyens, les métropoles s'efforcent de mettre en avant leurs paysages naturels, leur héritage social et historique, leur patrimoine urbain et architectural, leurs équipements emblématiques ou les événements qui ont fait leur renommée. Elles développent à cette fin des stratégies de « marketing territorial » qui mettent en valeur les atouts spécifiques dont elles disposent par rapport aux autres métropoles. La gamme des images développées peut être large : le carnaval de Dunkerque comme le tramway de Strasbourg positivent l'image de ces villes et sont porteurs de développement.

La volonté d'engager une action sur d'image a toutefois souvent des limites qui tiennent à la taille des métropoles. Les grandes métropoles ont davantage de moyens pour mener à bien des projets urbains d'envergure capables de renouveler leur image. Les métropoles plus petites concentrent leurs efforts sur des restructurations urbaines d'échelle et d'écho plus locaux. Il en est de même de la capacité à porter un équipement phare ou à mettre en place un événementiel de dimension européenne... où ce sont souvent les métropoles ayant déjà une taille et une vocation européenne qui s'y impliquent le plus.

Au plan réglementaire ou institutionnel, la labellisation, l'inscription ou le classement des éléments du patrimoine naturel, architectural et culturel (inscription au patrimoine mondial Unesco par exemple) sont des leviers très importants du changement ou du renforcement de l'image de la métropole.

Reste cependant posée et plus difficilement contournable, la question du décalage qui peut exister entre l'image d'une métropole et son fonctionnement réel. La notoriété de Strasbourg, « capitale de l'Europe », dépasse sans doute assez largement son statut urbain réel... L'image de l'agglomération du Grand Clermont est finalement peu liée à celle l'Auvergne dont elle est pourtant la capitale... L'identité métropolitaine de l'Île de France n'est sans doute pas reconnue comme elle le devrait par ses propres habitants, issus de toutes les régions françaises et de tous les pays du monde.

A la différence des actions concernant la « géométrie des territoires » et reposant sur le projet et la coopération inter-institutionnelle, les politiques de stratégies d'image ne peuvent ignorer le monde extérieur puisqu'elles ont précisément pour but de changer (ou de conforter) l'image donnée par la métropole. Elles nécessitent à la fois une analyse lucide des images actuellement véhiculées par la métropole, la volonté d'appuyer une identité ancienne ou de s'en construire une nouvelle ainsi qu'une claire perception des enjeux et des attentes du monde extérieur. Ce travail de déchiffrement et de construction d'image, même s'il est éclairé et appuyé par des spécialistes venus d'ailleurs, restera toujours une responsabilité première des acteurs locaux.

ATTRACTIVITE METROPOLITAINE :

la mise en place d'une offre urbaine cohérente

Si les métropoles sont « contraintes » par leur géographie, leur climat ou leur patrimoine naturel et architectural, elles sont en revanche en capacité d'agir sur leur mode de développement, leur cadre de vie et leur « offre urbaine » en matière de foncier, d'immobilier, de système de déplacements, d'équipements Le renforcement ou le développement des fonctions métropolitaines supérieures, la mise à disposition de services aux entreprises, la création de pôles universitaires, la diversification ou la spécialisation économiques, la mise en place d'un système de gouvernance métropolitain... sont autant de facteurs décisifs d'attractivité.

Rares sont toutefois les agglomérations ambitionnant un statut métropolitain qui sont

capables de répondre à tous les enjeux qui favorisent cette attractivité. Les limites au rayonnement sont nombreuses : elles tiennent à des problèmes d'échelle ou de concurrence territoriales, à la gestion du passé et à l'obligation de prendre en charge un héritage historique parfois très lourd (activités industrielles anciennes par exemple), à des difficultés d'accès, à des disponibilités foncières insuffisantes...

Accroître l'attractivité des métropoles françaises passe par le renforcement de leur accessibilité et la diversification de leur offre urbaine... Les pressions observées sur le marché immobilier de beaucoup de grandes métropoles sont en effet souvent liées à une offre de logements insuffisante et à des potentialités foncières trop faibles.

Le renforcement de l'attractivité repose également sur le développement des « fonctions métropolitaines supérieures » et des services aux entreprises, ou encore sur la présence de pôles universitaires et de recherche.

Dans tous ces domaines, le rôle des pouvoirs locaux est important mais il n'est pas seul en mesure de « changer la donne ». Chacun dans son domaine, l'Etat, les Régions et l'Europe doivent apporter leur appui aux politiques locales pour que celles-ci soient pleinement efficaces.

COMPETITIVITE METROPOLITAINE : à chacun son compétiteur

Depuis 30 ans, face à une crise économique qui n'a pas réellement cessé et à un chômage de masse persistant, chaque métropole ambitieuse, à son échelle, de se positionner sur le marché mondial. Si les très grandes métropoles, comme Paris et Londres, sont en compétition sur quasiment tous les champs du développement économique, la plupart des agglomérations françaises concentrent leurs efforts sur la valorisation d'un positionnement particulier ou des atouts spécifiques dont elles disposent à l'échelle nationale ou européenne.

Ce positionnement repose en général sur un ou plusieurs domaines reconnus comme des « pôles d'excellence », tels la recherche fondamentale ou technologique, l'industrie agro-alimentaire, la logistique, l'activité portuaire et aéroportuaire, le tourisme... Chaque métropole s'efforce de mettre en valeur ses atouts et de faire ressortir ses complémentarités fonctionnelles avec les autres métropoles voisines ou avec le reste du territoire de la région où elle s'insère. Elle s'efforce de conforter ses pôles d'excellence en favorisant la mise en place de filières de formations et d'enseignement supérieur répondant aux besoins correspondants. L'Etat et les régions peuvent en matière de formation, apporter une contribution décisive.

En matière de compétitivité, la faiblesse des métropoles de petite taille tient souvent à leur trop grande sensibilité vis à vis des facteurs exogènes et des décisions venues de l'extérieur. Elle tient aussi à leur dépendance vis-à-vis d'activités autrefois prospères mais devenues obsolètes. Reconvertir une activité économique en déclin n'est pas simple et peut faire courir le risque de marginaliser les populations qui y étaient employées. Comment diversifier l'économie d'une métropole et y développer de nouvelles filières d'emploi avec une main d'œuvre qu'il faut former à de nouveaux métiers et dont le coût est parfois peu compétitif ?

Si elles veulent être bien identifiées et rester compétitives à l'échelle nationale et européenne, les métropoles ont besoin d'être appuyées dans la définition et le choix des filières stratégiques qu'elles devront développer. Elles doivent être soutenues par des politiques à long terme de structuration, de développement et de renforcement de ces pôles d'excellence. Constituer une offre foncière et immobilière suffisamment abondante soulève aussi la question de la capacité et des moyens d'anticipation des décideurs locaux.



ACCESSIBILITE :
une condition de la vitalité métropolitaine

Centre de transit et pôle d'échanges, carrefour européen de communication, nœud autoroutier, plate-forme aéroportuaire ou logistique... En matière de desserte, chaque métropole s'efforce d'exploiter au mieux ses avantages et de dépasser ses handicaps.

L'accessibilité est l'une des conditions de base de l'accès au statut de métropole. Dans un contexte où la facilité et le confort des échanges aussi bien que le temps et le coût du déplacement sont devenus une exigence fondamentale de la population et des entreprises, la mise en place d'un système performant de transport apparaît comme une des premières priorités des politiques métropolitaines.

Cette exigence d'accessibilité et qualité de desserte se heurte à des difficultés de plusieurs ordres. La première est celle du réseau interne à la métropole. Elle repose sur le besoin, pour chacun (usager comme entreprise), de bénéficier d'un système cohérent de transport associant un réseau collectif finement maillé et un réseau routier de qualité ... Cette responsabilité relève largement de la métropole elle-même.

La seconde difficulté tient aux échanges avec l'extérieur. Si les métropoles ont la possibilité d'opérer des choix en termes de transports collectifs ou réseaux de voirie interne, leur action reste beaucoup plus limitée aux échelles régionale, nationale et internationale. L'évolution et l'adaptation des grands réseaux de transport interrégionaux ne relèvent pas du seul choix des collectivités locales. La question des grandes infrastructures, du TGV aux aéroports, dépasse largement, tant en termes financiers que décisionnels, la capacité d'investissement et de choix de la plupart des aires métropolitaines. Elles demeurent cependant une condition de leur vitalité et de leur développement.

Les métropoles ont besoin d'un réel soutien dans l'étude et la réalisation des grands projets de développement ou d'équipement qui favoriseront leur accessibilité et permettront de mieux coordonner les politiques de déplacement à toutes les échelles. L'association des métropoles au débat européen sur les grands projets d'infrastructures ne pourra par ailleurs que faciliter la cohérence et l'efficacité des maillages proposés.

OUVERTURE INTERNATIONALE :
l'indispensable défi

Les agglomérations ne peuvent plus aujourd'hui rester centrées sur elles-mêmes et indifférentes à ce qui les entoure. L'espace national ou européen ne suffit plus pour prendre la mesure des dynamiques qui transforment aujourd'hui le monde. Les métropoles les plus dynamiques sont aussi le plus souvent celles qui ont démontré leur capacité d'ouverture et qui ont inscrit leurs projets et leurs ambitions à une échelle internationale.

La taille de la métropole (souvent liée à la présence de grandes entreprises étrangères) ou son rôle politico-administratif (comme pôle d'accueil d'institutions européennes)... ne prédisposent pas toutes les métropoles à s'ouvrir à l'international de la même manière. En dépit d'une volonté parfois très forte, différents handicaps peuvent constituer de sérieux freins à l'ouverture internationale de la métropole : ils peuvent être liés à son enclavement géographique ou dépendre de facteurs plus généraux comme une insuffisante harmonisation juridique et fiscale européenne. Bien maîtrisées, ces contraintes peuvent au contraire devenir autant d'atouts.

L'aide à une meilleure intégration des territoires frontaliers dans leur environnement régional, les actions en direction des réseaux de villes européens, le soutien à la coopération décentralisée qui permet de tisser des liens à l'échelle mondiale, l'appui à l'accueil d'équipements ou administrations d'échelle européenne ... sont autant de facteurs susceptibles de favoriser ou consolider la dimension internationale des espaces métropolitains.

INGENIERIE METROPOLITAINE :
un « accélérateur » de métropoles

Le Conseil Interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a arrêté un programme d'actions considérable afin d'accroître le rayonnement des métropoles françaises. Beaucoup de ces actions vont impliquer des investissements lourds relevant largement de l'État, en matière de transports et d'infrastructures notamment. D'autres mesures, moins coûteuses mais tout aussi importantes, concernent l'appui aux initiatives de coopération menées à l'échelle des métropoles et le soutien qui sera donné à la mise en place d'une ingénierie dédiée à la préparation des « projets métropolitains ». Le renforcement de cette ingénierie métropolitaine apparaît en effet comme un « accélérateur de métropole » déterminant en même temps que son préalable incontournable.

Parmi d'autres formes d'ingénierie, les agences d'urbanisme, peuvent jouer un rôle important dans le cadre de cette ingénierie métropolitaine. L'un des enjeux principaux du renforcement de l'offre métropolitaine française et de l'accroissement de son « rayonnement » concerne la mise en place de systèmes de coopération inter-institutionnelle d'échelle métropolitaine. Outil partenarial, l'agence d'urbanisme jouera souvent un rôle de catalyseur, tant vis-à-vis de la préparation du « projet métropolitain » que vis-à-vis de la mise en relation des acteurs. Elle constitue un espace de dialogue et d'échanges formé librement entre tous les partenaires d'un territoire (Etat, région, département, communes et intercommunalités, chambres consulaires et universités, grands établissements publics...). Un certain nombre d'agences s'occupent du développement économique de leur territoire (promotion et développement de filières économiques, accompagnement des projets d'implantation des entreprises) et toutes ont en charge l'observation économique et la prospective de leur territoire. Travaillant en réseau au niveau national et régional, les agences sont en relation avec les réseaux européens de diffusion de la connaissance et de coopération technique. Outils de mise en tension et de projection collective des territoires, elles devraient être demain, là où elles sont présentes, au cœur des démarches de préparation des projets métropolitains.



INTERVIEW DE NICOLAS JACQUET, DÉLÉGUÉ À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE

FNAU : Pourquoi le gouvernement a-t-il décidé de soutenir le rayonnement européen et international des métropoles françaises ?

Deux principales motivations ont conduit le gouvernement à mettre en place cette politique dédiée aux métropoles, lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003. La première est que les métropoles sont de réels moteurs de l'économie nationale : la mutation de notre économie, vers une économie des savoirs, se produit d'abord dans les plus grandes villes, ce qui stimule fortement le dynamisme de l'emploi dans nos régions. La seconde motivation du gouvernement vient du constat de relative modestie des métropoles françaises, quand on les compare à leurs voisines européennes ou internationales : petites en taille, nos métropoles doivent être encore plus performantes pour être attractives dans le concert de la compétitivité internationale.

FNAU : Comment se concrétisera ce soutien de l'Etat aux métropoles ?

Il faut dire avant tout que l'Etat ne soutiendra que des collectivités qui en feront la demande : il ne s'agit pas d'une politique « descendante », imposée aux territoires, comme a pu l'être la politique des métropoles d'équilibre dans les années 1960. C'est pourquoi la DATAR va lancer prochainement un appel à projets, qui invitera les collectivités à organiser -ou conforter- leur coopération politique et technique à l'échelle des métropoles et à préparer un projet métropolitain. Quand nous parlons d'une métropole, précisons-le, il s'agit d'une grande ville associée aux villes moyennes qui sont dans sa dynamique. L'Etat soutiendra, dans ce premier temps, l'ingénierie dédiée à cette démarche. L'objectif sera ensuite de signer un contrat métropolitain, après 2006, qui identifiera les opérations structurantes permettant à nos métropoles de rayonner davantage en Europe.

FNAU : Quel rôle les agences d'urbanisme et de développement peuvent-elles jouer dans cette nouvelle démarche ?

Les agences d'urbanisme et de développement sont des outils potentiellement bien adaptés pour être l'ingénierie technique du projet métropolitain. En tant qu'espace de dialogue entre institutions multiples (communautés d'agglomération ou communautés urbaines, communautés de communes, Etat, région, département, parfois chambres consulaires, etc.), les agences d'urbanisme ont le mérite de s'affranchir des frontières institutionnelles classiques et de permettre une réflexion prospective au service d'un projet à échelle large. Il s'agit pour elles d'un nouveau défi à relever, souvent différent de la planification spatiale, dans laquelle elles excellent. Nombre d'agences se sont déjà saisies de la thématique du rayonnement des métropoles -parfois même en se mettant en réseau-, et il est certain que les collectivités locales sauront profiter de ce positionnement et de cette expérience pour les mobiliser dans le débat qui s'ouvre. La DATAR, pour ce qui la concerne, a une relation approfondie avec le réseau des agences, qui s'est traduite l'an dernier par un important travail préparatoire au CIADT sur les emplois supérieurs et qui va se poursuivre en 2004 en appui de notre appel à projets. Nous comptons beaucoup sur les agences... C'est aussi pour cela que la DATAR encourage et finance, avec le ministère de l'Equipement, une quinzaine de créations d'agences d'urbanisme !

LES DOSSIERS FNAU PRÉCÉDEMMENT PARUS

N° 1 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur le commerce et la ville - Juin 1999.

N° 2 La FNAU et la future loi sur l'urbanisme, l'habitat et les déplacements - Juillet 1999.

N° 3 Un premier bilan de la FNAU sur les évolutions démographiques des aires urbaines où sont présentes les agences d'urbanisme - Octobre 1999.

N° 4 La FNAU fait le point sur la politique urbaine européenne- Mai 2000.

N° 5 Une contribution de la FNAU aux réflexions sur les multiplexes cinématographiques - Octobre 2000.

N° 6 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial - Décembre 2000.

N° 7 Avant le sommet mondial de New York (Habitat II + 5) une contribution de la FNAU aux réflexions sur le développement durable - Mai 2001.

N° 8 La FNAU fait le point sur les systèmes d'observation des quartiers mis en place par les agences d'urbanisme - Novembre 2001.

N° 9 La FNAU fait le point sur les dynamiques de développement territorial liées à l'économie de l'information - Décembre 2001.

N° 10 Après les lois Voynet, Chevènement, SRU et dans la perspective de la décentralisation, le nouveau chantier du développement territorial - Novembre 2002.

N° 11 La FNAU fait le point sur le rôle des programmes locaux de l'habitat au service des politiques urbaines et du développement des territoires - Décembre 2002

N° 12 La FNAU présente "la Charte des agences d'urbanisme" - Mars 2003

N° 13 La FNAU fait le point sur le renouveau des politiques d'urbanisme associées aux projets de transports en site propre - Juin 2003

N° 14 Un regard de la FNAU sur le développement économique et les disparités territoriales. Décembre 2003

Disponibles à la FNAU sur simple demande ou consultables sur le site www.fnau.org