

N° 5 - novembre 2000



Une contribution de la FNAU aux réflexions sur les multiplexes cinématographiques



Sept années ont passé depuis l'implantation du premier multiplexe cinématographique dans une zone d'activités de la périphérie de Toulon. Ces équipements sont aujourd'hui au nombre de 65 et ils totalisent à eux seuls 28 % de la fréquentation cinématographique française.

L'approche un peu manichéenne qui a longtemps prévalu en matière de multiplexes a peu à peu disparu au profit d'une vision plus équilibrée du phénomène. Les décisions locales d'implantation des multiplexes s'efforcent désormais de prendre en compte tous les impacts de tels projets, qu'il s'agisse de l'animation urbaine, des opérations d'urbanisme auxquelles ils sont associés ou des problèmes de desserte et d'accès.

Le rôle des multiplexes dans la remontée de la fréquentation cinématographique a été largement confirmé par la dernière enquête du Centre National de la Cinématographie (CNC) réalisée pour l'année 1999. Le développement rapide de ce nouveau type d'offre cinématographique soulève néanmoins des questions économiques importantes, liées à l'organisation des circuits de distribution, au rôle des différents intermédiaires ou à la mise en place de nouvelles pratiques commerciales (comme la création récente et contestée d'une carte mensuelle d'accès).

Si ces questions ne relèvent pas directement des agences d'urbanisme et de leur Fédération, celle-ci s'est en revanche rapidement préoccupée des problèmes posés par l'implantation géographique des multiplexes dans les agglomérations. Les multiplexes recherchent en effet prioritairement la périphérie des villes, risquant ainsi

de mettre ainsi en péril le modèle urbain traditionnel où l'essentiel de l'offre d'animation et de loisirs est concentré dans le centre-ville

La FNAU a souhaité analyser les enjeux d'aménagement que soulève le développement de cette nouvelle forme d'offre commerciale cinématographique. Elle a constitué, à cette fin, un groupe national de réflexion qui a travaillé sur une quinzaine d'agglomérations où de tels projets étaient à l'étude ou en cours de réalisation. On trouvera dans ce Dossier le résultat des réflexions de ce groupe de travail ainsi que ses principales conclusions.

LE CINEMA : UN ATTRIBUT ESSENTIEL DE LA CENTRALITE

Il faut d'abord lever une ambiguïté quand on évoque la question de la "centralité". Celle-ci ne se limite pas au seul centre ancien ou à l'hypercentre de l'agglomération. Elle concerne aussi des pôles de banlieue qui contribuent à structurer les espaces urbains périphériques et à améliorer leur niveau d'équipement. La "centralité" est forcément multiple et diversifiée dans les agglomérations contemporaines.

Un équipement traditionnel du centre-ville

Historiquement, le cinéma est né et a pris son essor dans les villes. Il joue depuis un siècle un rôle majeur dans le domaine de la culture et des loisirs et il tient une place singulière dans la recherche de liens et de repères sociaux. Il a aussi une fonction évidente d'animation économique car il est souvent associé à d'autres habitudes de consommation comme la restauration par exemple. La pratique cinématographique de centre-ville contribue à renforcer le rôle symbolique et identitaire de celui-ci en y créant et en y pérennisant une animation urbaine (diurne et nocturne) qui en fait le véritable "centre de vie" de l'agglomération.

Les derniers résultats du recensement l'ont montré : durant la dernière décennie, les villes-centres des agglomérations ont retrouvé un dynamisme démographique auquel ont certainement contribué les politiques de "renouvellement urbain" et de déplacements menées par les autorités locales. Il est important que la politique d'équipement et d'exploitation cinématographique vienne appuyer ces évolutions et renforcer l'attractivité de ces espaces centraux.

Un équipement pivot de la "ville périphérique"

Beaucoup des espaces urbains développés à la périphérie des villes durant les trente dernières années l'ont été dans une logique d'étalement urbain mono-fonctionnel et ils souffrent souvent de graves insuffisances, voire de l'absence complète d'équipements de superstructures.

Il est clair que "valeur ajoutée urbaine" d'un équipement cinématographique installé dans une zone d'activités isolée de la périphérie d'une agglomération est voisine de zéro. Il en va certainement différemment si ce projet est implanté de telle manière qu'il renforce l'attractivité d'un site et crée les conditions d'une nouvelle centralité dans des espaces périurbains qui en sont aujourd'hui dépourvus.

Seul ou associé à d'autres équipements de centralité, un complexe cinématographique peut contribuer à recomposer les équilibres urbains dans les territoires périphériques. Il faut toutefois pour cela que sa localisation satisfasse les contraintes commerciales de chalandise et respecte les grands équilibres démographiques du territoire, crédibilisant ainsi le parti d'une répartition cohérente de l'offre de cinéma entre l'hyper-centre de l'agglomération et les centres périphériques.

CINEMA ET POLITIQUES D'AMENAGEMENT

En dépit de nombreuses différences, bien des similitudes peuvent être relevées entre les politiques d'équipement commercial et les politiques de développement cinématographique.

- Les complexes cinématographiques structurent le territoire comme tout équipement qui vise l'accueil de un à un million et demi de clients par an.
- Ils confortent les lieux de centralité dont ils confirment le potentiel d'identification et de repère.
- Ils influencent les politiques de déplacement dans la mesure où ils privilégient presque toujours une desserte par voiture individuelle.

Dans le passé, la coordination imparfaite entre politique urbaine et politique commerciale n'a pas toujours permis de contrôler suffisamment les dynamiques d'implantation de la grande distribution. Cette expérience doit servir de leçon. Il convient aujourd'hui de favoriser les démarches permettant une répartition équilibrée de l'offre cinématographique à l'intérieur de l'agglomération en dépassant une approche binaire trop simpliste entre centre-ville et périphérie.

Les collectivités locales sont souvent contraintes de réagir dans l'urgence et sans stratégie globale aux demandes d'ouverture de complexes cinématographiques. Une autre attitude, anticipatrice et offensive, est toutefois possible. Elle doit privilégier une réflexion collective dans un cadre intercommunal et conduire à des choix que relayeront ensuite différents outils (documents d'urbanisme, politiques foncières, projets locaux, ...).

Cette réflexion intercommunale sur les stratégies de développement et de localisation des équipements cinématographiques doit impérativement s'inscrire dans la préparation d'un projet global de territoire. L'exemple de Nancy peut illustrer cette démarche, même si la méthode qui y a été suivie n'est bien sûr pas la seule possible.

LA DEFINITION D'UNE STRATEGIE D'AGGLOMERATION :

L'EXEMPLE DE NANCY

La Communauté Urbaine du Grand Nancy a été ces dernières années confrontée à plusieurs projets d'implantation de complexes cinématographiques. Elle a souhaité "reprenre la main" face à un système dominé par des logiques de marché et elle s'est efforcée d'introduire un minimum de rationalité et d'ouverture prospective dans le cadre d'une approche intercommunale partagée.

La mise en place d'un observatoire

La connaissance des agglomérations et l'analyse de leurs évolutions socio-économiques constituent le préalable de toute décision en matière de politique d'équipement. L'observation de la fréquentation cinématographique ne peut toutefois pas se limiter, surtout dans un domaine aussi évolutif que celui des pratiques culturelles, à la simple collecte de données de fréquentation et de niveau d'équipement. Elle doit d'abord se faire dans le cadre d'un partenariat associant l'ensemble des professionnels du secteur et elle doit aussi avoir pour objectif une meilleure connaissance des pratiques de consommation cinématographique. Un "Observatoire des pratiques cinématographiques" a été créé, à cette fin, en Mars 1997 sur l'agglomération nancéienne. Il a réuni les exploitants locaux (dont celui du cinéma "art et essai"), les chambres consulaires, les collectivités locales et un représentant du Centre National de la Cinématographie.

L'animation technique de l'Observatoire et la conduite des études ont été confiées à l'agence d'urbanisme dont le partenariat très ouvert, l'expérience confirmée en matière d'observation urbaine et le caractère non institutionnel sont apparus de nature à faciliter un dialogue libre et constructif. Plusieurs missions ont été assignées à l'Observatoire :

- créer une culture commune et favoriser une écoute réciproque entre investisseurs, exploitants privés et pouvoirs publics locaux,
- disposer d'une bonne connaissance des flux de fréquentation,
- réaliser des enquêtes statistiques,
- entreprendre des analyses comparatives entre agglomérations françaises sur la base de quelques critères couramment utilisés dans la profession,
- mettre en perspective l'évolution du parc et son organisation territoriale sur la base des objectifs définis préalablement par la collectivité.

Les Commissions Départementales d'Équipement Commercial (CDEC) réunies à l'issue de ce processus d'étude et de concertation se sont toutes prononcées favorablement et à l'unanimité sur les propositions du groupe de travail de l'Observatoire et il faut noter que ces décisions n'ont fait l'objet d'aucun recours.

La définition d'une stratégie

La stratégie de développement cinématographique menée dans l'agglomération de Nancy a visé, d'une part, au renforcement de l'animation urbaine et du commerce en centre-ville et, d'autre part, à la consolidation de "polarités" périurbaines pour lesquelles la création de complexes cinématographiques pouvait jouer un rôle positif.

Cette stratégie a été portée par l'intercommunalité centrale mais elle s'est aussi d'emblée projetée à l'échelle de l'aire urbaine, véritable espace pertinent au regard des pratiques culturelles locales. Le pilotage intercommunal est apparu comme une condition sine qua non de la réussite d'une telle démarche car la problématique

d'implantation des multiplexes met en compétition les territoires, comparant leurs caractéristiques en termes de disponibilité et de coût du foncier, d'accessibilité et de complémentarité avec d'autres équipements ou d'autres fonctions.

L'affichage d'une stratégie de développement cinématographique a été déterminant car, d'une part, il a donné l'occasion à l'intercommunalité de préciser la position qu'elle serait amenée à adopter dans le cadre des procédures administratives ultérieures et, d'autre part, il a permis aux opérateurs d'adapter leurs propositions à cette stratégie.

Le schéma de développement cinématographique

Si l'intervention des collectivités locales dans le domaine de l'aménagement est habituelle, on observe aujourd'hui qu'elles s'impliquent aussi de plus en plus dans le domaine culturel. C'est notamment le cas dans les agglomérations qui, comme Nancy, accueillent un nombre élevé d'étudiants.

Sur l'agglomération nancéienne, les objectifs de la collectivité en matière de développement cinématographique, étaient les suivants :

- organiser le territoire autour de trois pôles de capacité comparable répondant aux aspirations formulées par des publics différents,
- maintenir dans l'hypercentre une offre de cinéma de qualité et diversifiée,
- implanter un nouvel équipement cinématographique dans un quartier de "renouvellement urbain" proche du centre-ville,
- renforcer la composante "art et essai", compte tenu des pratiques culturelles observées sur l'agglomération et d'une forte présence étudiante (près de 50 000),
- maintenir l'activité cinématographique de quartier en la ciblant sur certaines clientèles,
- rechercher des modalités permettant aux différents exploitants d'exercer leurs activités dans des conditions concurrentielles équitables.

Le maintien d'une cohérence entre la politique de développement cinématographique et les objectifs du projet d'agglomération a constitué le "fil rouge" de la démarche.

Ceci s'est notamment traduit par la recherche d'un équilibre entre implantations nouvelles, équilibre qui a dû tenir compte des exigences différenciées de fonctionnement et d'attractivité des territoires concernés.

Il a fallu, d'un côté, prendre en compte les besoins de structuration des zones urbaines périphériques dépourvues d'équipements de centralité mais il a fallu aussi, d'un autre côté, appuyer la démarche de "renouvellement urbain" menée dans un quartier central de l'agglomération, en complément d'autres programmes d'équipement.

Un cahier des charges pour le complexe cinématographique de centre-ville

Le cas du complexe cinématographique à construire dans une zone de "renouvellement urbain" proche du centre de Nancy était le plus délicat à résoudre. Face à la diversité des réponses apportées par les différents opérateurs en matière de produit, d'architecture, de dimensionnement, d'intégration urbaine, il est vite apparu qu'il fallait organiser une consultation sur la base d'un cahier des charges exhaustif.

La consultation a visé à obtenir des investisseurs candidats à l'implantation de ce multiplexe des propositions portant à la fois sur le prix d'acquisition des terrains (maîtrisés par la collectivité), sur le programme d'équipement et son dimensionnement mais aussi sur les conditions de son intégration urbaine.

- S'agissant du produit, le cahier des charges a formulé des prescriptions, des recommandations et des attentes sur la capacité de l'équipement et son niveau de service, la nature et l'importance de programmes commerciaux d'accompagnement, les partenariats susceptibles d'être noués avec les cinémas indépendants de la place.

- En terme de préconisations urbaines et architecturales, le cahier des charges a insisté sur l'intégration du projet dans le plan directeur d'aménagement du quartier, avec notamment des continuités viaires et des transparences visuelles. Des prescriptions ont été édictées sur la qualité des matériaux, l'organisation des fronts bâtis et des alignements, le traitement des façades et des enseignes, le rapport à l'eau (présence d'un canal à proximité)...

- En terme de fonctionnement urbain, le cahier des charges a été particulièrement ambitieux sur la capacité et l'aménagement des parkings ainsi que sur l'articulation avec le schéma de transports collectifs. En ce qui concerne le stationnement, le cahier des charges a exigé entre 40 et 50 % de places souterraines et un traitement qualitatif des surfaces au sol (plantations, matériaux, clôtures). En ce qui concerne l'articulation avec le schéma de transport, la collectivité a proposé d'adapter le tracé du tramway à la desserte du multiplexe, ce qui a par ailleurs amené à adopter des normes plus souples de stationnement (1 place pour 5 fauteuils au lieu d'1 pour 3).

C'est en définitive grâce à une politique foncière active, à la mise en place d'un observatoire et à la définition préalable d'une stratégie de développement territorial que la Communauté Urbaine de Nancy a pu mener à bien un projet de développement cinématographique répondant aux besoins conjugués du centre-ville et de la périphérie. Il est important de noter que ce résultat a pu être atteint en dehors d'un cadre réglementaire et en recourant des démarches conventionnelles.

REGLEMENTATION OU CONCERTATION ?

Le phénomène des multiplexes illustre la rapide évolution des pratiques culturelles et l'extraordinaire capacité d'adaptation des sociétés d'exploitation cinématographique. Pris de court, les pouvoirs publics se sont efforcés, par la loi et le règlement, de discipliner et d'encadrer a posteriori des dynamiques apparemment irrésistibles.

De l'amendement St Hellier en passant par la modification de la loi Royer, une première fois par la loi Raffarin (abaissement du seuil d'autorisation à 1500 fauteuils), puis une seconde fois en 1998 avec un nouvel seuil à 1000 et bientôt une nouvelle législation inspirée par les conclusions du rapport Delon, la tentation a été grande d'essayer de réguler par la loi l'implantation des multiplexes alors même que les collectivités, au travers des POS, réserves foncières, et schémas locaux disposent déjà d'outils d'intervention.

Privilégier la concertation locale

Il est souvent préférable et plus efficace de mettre en place des processus locaux de concertation. Ceux-ci permettent d'associer l'ensemble des partenaires et de prendre en compte des préoccupations d'aménagement du territoire, aussi bien que des exigences locales quant à la diversité de l'offre et au maintien de la concurrence.

L'exemple des Chartes de développement commercial l'a démontré : dans certaines agglomérations, elles ont pu être menées à bien avant qu'un texte réglementaire ne prévoit et n'encadre leur procédure d'élaboration. De la même manière, une démarche comme celle menée par Nancy en matière de développement cinématographique montre qu'il est possible de définir une stratégie et une règle du jeu adaptées au contexte local. Certes, celles-ci n'auront pas force de loi mais elles offriront aux CDEC un cadre de référence qui permettra de motiver leur décision et de conforter la stratégie générale de développement de l'agglomération.

Les limites d'une approche réglementaire

La loi sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) illustre la dualité des préoccupations qui inspirent le législateur. Certaines des dispositions de cette loi évoquent la question de l'animation et des loisirs (et donc des équipements cinématographiques) comme un enjeu d'aménagement du territoire qu'il faut traiter dans le cadre du "schéma de cohérence territoriale". Mais dans le même temps, elle édicte des dispositions précises et très contraignantes comme celle qui établit un rapport entre la surface des salles de cinéma et la superficie de leurs parkings.

Les enjeux relatifs aux équilibres urbains d'une agglomération et à l'animation des centres exigent d'abord une forte mobilisation des acteurs locaux et en premier lieu des élus dans le cadre de leurs compétences en matière économique, urbanistique et d'aménagement. La priorité doit être donnée aux initiatives locales qui matérialisent la volonté des autorités de prendre leur destin en main et de ne pas se faire imposer, par l'extérieur, des choix qui ne correspondent pas à leurs stratégies urbaines.

C'est seulement si l'on constate une carence ou une défaillance locales que le relais peut être pris par une disposition réglementaire.

Le préalable nécessaire du projet d'agglomération

A l'occasion des XXI^e Rencontres des Agences d'Urbanisme de Strasbourg, en Octobre 2000, la FNAU a présenté les résultats d'un travail d'analyse mené sur les contenus comparés des trois lois récemment votées en matière de développement

territorial (Voynet, Chevènement, SRU). Dans ce rapport, intitulé "Vers une démarche renouvelée du développement territorial pour les agglomérations françaises", la FNAU insiste particulièrement sur la nécessité, avant toute décision locale d'aménagement et d'équipement, de bâtir et de faire approuver par toutes les collectivités de l'aire urbaine concernée une vision commune et partagée du développement de leur territoire. Par ses impacts spatiaux, son poids symbolique et ses conséquences économiques et culturelles, la politique de développement cinématographique doit faire partie intégrante de ce projet global de développement territorial.

Le Groupe Multiplexes de la FNAU

Devant la multiplication des projets de multiplexes cinématographiques dans les agglomérations françaises, le réseau technique de la Fnau a constitué en 1996 un groupe de travail national qui, durant 3 ans, a recueilli les informations de base, auditionné les professionnels du secteur, rencontré les services de l'Etat et réfléchi aux stratégies possibles d'intervention des autorités locales. Animé par Christian BRUNNER, directeur de l'aménagement à l'agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération nancéienne (ADUAN), ce groupe de travail a réuni les agences de Nancy, Metz, Strasbourg, Tours, Aurif, Reims, Oise la Vallée, Châlons en Champagne, Nantes, Lille, Dunkerque, Bayonne... Les éléments rassemblés dans ce Dossier FNAU sont largement issus des travaux de ce groupe de réflexion.