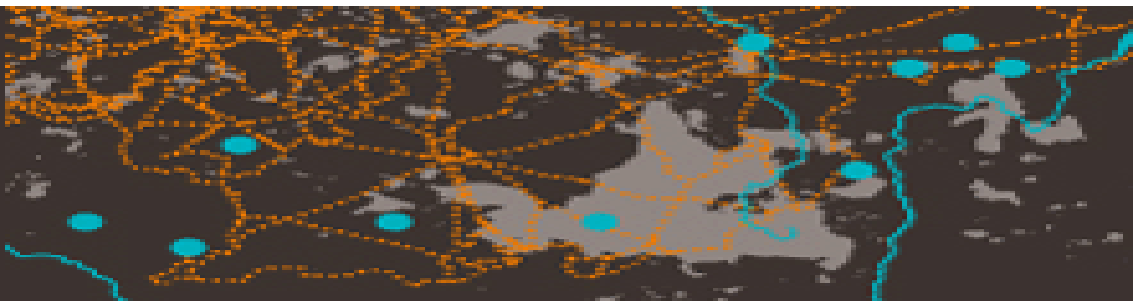


32^eRENCONTRE
NATIONALE
DES AGENCES
D'URBANISMEAgence de Développement et
d'Urbanisme du Grand Amiénoisapur
ATELIER PARISIEN D'URBANISME

Les pôles métropolitains en débat à Amiens

Constitué en vue d'actions d'intérêt métropolitain afin de promouvoir un modèle de développement et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de territoires, le pôle métropolitain, institué par la réforme territoriale de décembre 2010, paraît empli de promesses. La table ronde organisée par l'ADUGA, autour de cette question, à Amiens le 19 octobre 2011 dans le cadre des rencontres de la FNAU, a mis en lumière les enjeux de ce qui ne doit pas être un nouveau "machin".

137.000 habitants dans la ville-centre, 176.000 au sein de l'agglomération, un pays constitué de 335.000 habitants, 381 communes, 12 intercommunalités...



Le territoire du Grand Amiénois, qui répond presque au périmètre de l'aire urbaine, second SCOT de France par la dimension après Nancy, correspond au vrai bassin de vie des habitants : *"chaque jour, 44.000 personnes viennent à Amiens, et pas seulement pour y travailler"*, a précisé Gilles Demailly, maire d'Amiens et président d'Amiens Métropole.

Territoire à forte identité, tant urbain que rural, positionné entre les grandes métropoles de Paris et Londres, Paris et Lille, Reims et Rouen, le Grand Amiénois, prudent *"par sa nature picarde"*, s'intéresse pourtant à la notion de pôle métropolitain, nouveau dispositif souple pouvant permettre de créer une véritable coopération entre villes picardes. *"La*

première étape doit être la construction d'un projet", a affirmé le maire d'Amiens, soulignant l'intérêt de renforcer les relations entre villes aux compétences souvent complémentaires, et entre réseaux de villes devant s'unir pour arbitrer de grands projets. Point de départ de cette réflexion, le syndicat mixte du pays du Grand Amiénois affirmant, dès sa création en 2008, la volonté d'un travail en commun, et qui construit, avec l'ADUGA, et l'ensemble des intercommunalités, des projets de territoires. Il organise le financement de ces projets au travers du partenariat avec le département et la région.



"On n'oppose plus la ville d'Amiens au territoire rural", s'est félicité Gilles Demailly, observant que *"le Grand Amiénois permet de considérer le territoire dans son ensemble, à la fois urbain et rural, en incluant les polarités secondaires"*.

Projet de gouvernances ?

"Nous avons derrière nous plus de deux siècles de sédimentation territoriale", a rappelé, en introduction, Jérôme Grange, directeur de l'ADUGA, retraçant l'histoire mouvementée des découpages territoriaux, depuis la création des communes par la loi du 14 décembre 1789 et l'opposition des Girondins partisans des "grands découpages" permettant, selon Thouret, de rendre la démocratie "plus forte et vivante en s'appuyant sur de grandes communes peuplées" aux Jacobins favorables à un découpage communal s'appuyant sur les paroisses car, affirmait Mirabeau, "l'éparpillement assure un meilleur contrôle des citoyens et offre plus de sérénité au pouvoir central". Martin Vanier, géographe et professeur à l'institut de géographie alpine, a décrypté quant à lui une relation entre territoire et pouvoir "ancrée dans un imaginaire national", peinant à évoluer en dépit des évolutions et des révolutions qu'a connu la société française.

Jugeant doublement inadaptée l'appellation de pôle métropolitain car on ne fabrique pas des pôles (mais des grappes, des aires, des bipôles, des sillons...) et que la question métropolitaine n'est pas réellement posée, Martin Vanier s'est interrogé sur les raisons de l'engouement à l'égard du "retour du Grand territoire".



Volonté d'exister et donc de se définir par rapport à des extérieurs, à l'heure de la société de la mobilité et de la vitesse élargissant mécaniquement les horizons? Envie de rechercher des alliances, la "stratégie d'assemblage" étant devenue "anthropologiquement nécessaire" par le franchissement renforcé des frontières des territoires restreints?

"L'envie d'exister ensemble est préalable à toute stratégie d'assemblage", a présumé Martin Vanier. Se rassembler pour exister en dépit d'un héritage administratif souvent inadapté donc, mais aussi pour mettre en œuvre ensemble une offre de politique publique pratique répondant à des enjeux concrets, notamment en matière de transports, sujet d'intérêt métropolitain par essence dans "la société mobile qui bouscule les territoires".

Les pôles métropolitains ouvrent aussi la voie à un nouveau champ de fabrication de politiques publiques dans la société de la connaissance "en quête d'ampleur géographique".



Les pôles territoriaux, alliances horizontales par excellence, s'ils portent en eux une promesse d'efficacité accrue de l'organisation des politiques, nécessitent de la verticalité, c'est-à-dire des alliances de niveaux (département, région...).

Se faisant l'écho de l'aspiration profonde du pôle métropolitain, Martin Vanier a lancé un appel "sans appel": "Société mobile cherche grand territoire!".

Définir les systèmes métropolitains

Afin de mieux appréhender le fonctionnement, à leurs différentes échelles, des systèmes territoriaux en France, la DATAR et le laboratoire Géographie et Cité du CNRS ont mené conjointement une étude qualifiée par Martin Vanier de "cartographie des territoires vécus" faisant la part belle aux "systèmes urbains de proximité" et laissant entrevoir, pour les villes françaises longtemps "petits poucets à l'échelle européenne", l'espoir d'atteindre une "échelle démographique millionnaire".

Cette analyse établit 26 systèmes divisés en 4 catégories : monocentriques, polycentriques, acentriques et "Lyon-Grenoble-St Etienne et bassin parisien qui tissent des liens d'une telle complexité qu'un découpage des différents territoires est impossible", selon Philippe Matheron, chef de mission métropoles à la DATAR. Du "score de métropolisation", produit du poids démographique de chaque système métropolitain et de son niveau de métropolisation, peuvent émerger des politiques publiques qui s'adaptent à ces assemblages.

Objet d'une autre étude menée par l'AdCF (Assemblée des communautés de France), les "cœurs de pôles" ont fait apparaître, à côté du cœur urbain "rayonnant", des communes périphériques en perte de densité étendant de plus en plus leurs zones d'influence, ce qui nécessite une cohésion territoriale renforcée sur le plan social et fiscal. Les nouveaux "périmètres de pertinence" s'affranchissent du périmètre administratif pour "faire émerger une identité commune et construire un projet de développement commun", a expliqué Damien Denizot, chargé de mission politiques urbaines et énergie à l'AdCF, appelant à la méfiance vis-à-vis des "appellations globalisantes inadaptées".

Des villes moyennes indispensables

"Faut-il une stratégie d'assemblage pour exister?", s'est questionné Claude Raynal, maire de Tournefeuille, président de l'AUAT et vice-président de la communauté urbaine du Grand Toulouse. S'il doit "se construire ensemble", le grand territoire ne doit pas, comme l'a évoqué Jérôme Grange, être le fruit d'une "ville centre aspirateur vidant les villes moyennes de leur substance, et rejetant dans la campagne les poussières habitantes" mais d'une ville centrale "laissant vivre les villes moyennes", terreaux de niches et de filières complémentaires de celles de la ville centre. Mais pour porter des projets majeurs, les villes moyennes doivent renforcer leur relation à l'Etat dans l'optique d'un portage global sur l'ensemble du territoire, avec l'ambition

finale de "renforcer le territoire pour qu'il trouve son équilibre à cette grande échelle". Philippe Matheron a observé que "plus le territoire s'appuie sur son réseau de villes petites, moyennes et de campagnes, mieux il résiste aux aléas économiques et s'exprime à l'échelle européenne". La ville moyenne trouve également sa légitimité, selon Gilles Demailly, dans son attractivité en termes de "qualité de vie" en comparaison des mégapoles.



Posant en substance la question de l'intérêt de chaque membre au fonctionnement en pôle métropolitain, Claude Raynal a estimé que la disparition des "incitations financières" pose la question de l'opportunité d'un transfert de compétences, sachant qu'il faut "débatte et non combattre le fait urbain".

"Le syndicat du pôle métropolitain crée un niveau supplémentaire dans l'arsenal réglementaire qui éloigne du citoyen et de son vote", a estimé quant à lui Philippe Matheron, partisan de l'association de puissances moyennes pour rayonner à la "grande échelle" ou de la recherche de coopérations à l'échelle locale pour équilibrer les performances de chacun, ce que ne permettent pas forcément les pôles métropolitains. "Le syndicat de pôle doit-il se substituer à l'association métropolitaine?", a questionné quant à lui Jérôme Grange, estimant que "le syndicat mixte fermé, imposé par la loi, doit évoluer pour s'ouvrir aux collectivités territoriales".

"Que fait-on mieux à l'échelle métropolitaine ?", s'est interrogé quant à lui Damien Denizot, soulignant l'ambivalence du pôle métropolitain, tour à tour structure "commando" ou "de portage". "Souple, le pôle métropolitain est venu coucher par écrit des règles d'un fonctionnement territorial qui existait déjà", a conclu Jérôme Grange.

Gouvernance de projets ? Mode d'emploi !

Face à l'interterritorialité parfois "soupçonnée de créer l'intérêt commun", Martin Vanier a évoqué un combat sur plusieurs fronts : interne (les ambitions des élus des grandes métropoles), externe (les clubs face à la ville-centre), vertical (deux interterritorialités en compétition sur le niveau pertinent) et des réseaux (le triomphe des opérateurs privés) et fait cinq propositions : accepter les "outils flous", faire vivre la communauté professionnelle interterritoriale, instaurer à l'échelle du grand territoire des procédures spécifiques de régulation, d'arbitrage et de vérification de la confiance, annoncer politiquement les stratégies d'assemblage et impliquer la gouvernance citoyenne et des partenaires métropolitains. La DATAR a, quant à elle, mis en lumière sept démarches de métropoles : renforcée (un EPCI métropole plus un pôle métropolitain), polycentrique en construction, en préfiguration, en réseau d'inter-communalités urbaines (pour peser davantage), issue d'un pays ou d'un SCOT urbain, défensive (EPCI limitrophes à des agglomérations luttant contre une intégration) et enfin, frontalière.

Vers une définition du rôle de chaque acteur

La côte d'Opale (3 agences d'urbanisme et un syndicat mixte), habituée à faire "ce qui ne fâche pas", selon Gérard Blanc, Directeur de l'AGUR, s'intéresse aujourd'hui au dispositif des pôles métropolitains qui offrent une opportunité de régénération dans une "logique des perpendiculaires" consistant à renforcer les relations avec les deux départements, la région et la Flandre belge et à construire des enjeux littoraux sur certaines compétences.

De son côté, le G4 (Lyon, Saint-Étienne, Vienne, Bourgoin-Jallieu) est positionné par les élus comme un "outil opérationnel" voué à transférer des compétences, selon Brigitte Bariol, ancienne Directrice de

l'agence d'urbanisme de Saint-Etienne, désormais déléguée générale de la FNAU, estimant que l'outil Pôle métropolitain "répond à un besoin, peut-être même à un manque". Satisfaite du "travail collectif entre techniciens des collectivités, agences d'urbanisme et une communauté d'acteurs techniques" mené par le G4, elle a défendu le "droit à l'expérimentation dans le cadre d'une mise en œuvre graduelle".

De son côté, Jean Frébault, président du Conseil de développement du Grand Lyon, a identifié le rôle principal de la société civile dans les débats métropolitains : "dénoncer la rigidité et le décalage des découpages administratifs".



Les pôles métropolitains interrogent le modèle administratif français traditionnel alors que, comme l'a remarqué Gilles Demailly, "au niveau international, les métropoles sont porteuses du développement économique, culturel, universitaire, d'innovation". Mais quelle place donner aux citoyens pour qu'ils interviennent dans les débats sur les questions métropolitaines, comment redéfinir la notion de multi-appartenance, faut-il admettre que l'État puisse inciter sans financer et quel rôle donner aux agences? Une demi-journée de débats amiénois n'aura pas suffi à mener à leur terme les réflexions sur les pôles métropolitains.

A suivre dès le 15 décembre 2011, lors de la première journée de travail du tout nouveau « réseau des pôles métropolitains ».

Pascale Decressac.