

N°42 OCTOBRE 2017

LES DOSSIERS FNAU



RÉVÉLER LE POTENTIEL DES AGGLOMÉRATIONS MOYENNES



ÉDITORIAL

Une démarche de la Fédération nationale des agences d'urbanisme sur les agglomérations moyennes

Les agglomérations moyennes sont aujourd'hui en mutation, en projet, en quête de reconnaissance parfois de renaissance. Si leurs situations sont plurielles et contrastées, elles font aussi face à des enjeux communs. Maillon oublié des politiques d'aménagement du territoire entre métropolisation et ruralité, le « fait urbain » des agglomérations intermédiaires est l'objet aujourd'hui d'un regain d'intérêt des politiques nationales.

Les élus du Bureau de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) ont souhaité conduire en 2017 une réflexion sur les agglomérations moyennes qui sont nombreuses à être membres des agences d'urbanisme. Cinq groupes thématiques ont été organisés et ont mobilisé des témoignages d'agences et de collectivités, de représentants de l'État (CGET et ministère de la Cohésion des territoires) d'acteurs nationaux (associations de collectivité, Caisse des dépôts...), et d'experts. Il s'agissait, à partir d'exemples concrets, d'identifier les enjeux spécifiques des agglomérations moyennes et de repérer des démarches et stratégies innovantes pour en dégager des leviers et outils d'actions qui seraient à promouvoir dans des politiques locales et nationales afin d'accompagner les projets territoriaux et l'investissement dans une approche transversale.

Ces groupes de travail se sont articulés autour de plusieurs sujets de réflexion : les portraits des agglomérations moyennes, les fonctions de centralités dans les cœurs de ville, les moteurs économiques, les villes et les agglomérations résilientes et les leviers du patrimoine, de la culture et des coopérations inter-territoriales.

Il y a aujourd'hui un enjeu clef à révéler le potentiel des agglomérations moyennes et à les appréhender comme des lieux d'innovation urbaine pour affirmer leur rôle dans l'armature territoriale française et l'aménagement du territoire, tout en offrant aux plus fragiles des capacités de rebond.

La FNAU remercie tout particulièrement les cinq agences d'urbanisme qui se sont spécifiquement mobilisées dans cette démarche : Dunkerque, Oise les Vallées, Saint-Omer, Sud-Bourgogne et Toulouse ainsi que les services du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires et de la Direction Générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature, de Yves Dauge, de la Caisse des Dépôts, les élus ou techniciens du Creusot-Montceau, Grand Cahors, de la région Hauts-de-France, les équipes des associations Villes de France, de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), du Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART), de l'Association des Villes universitaires de France (AVUF) de Jean-François Léger, Maud Le Floch (POLAU), Pascal Madry (Institut Ville et Commerce), Christelle Morel-Journal Magali Talandier.

SOMMAIRE

ÉDITORIAL Une démarche de la Fédération des Agences d'urbanisme sur les agglomérations moyennes 3

“ **Caroline Cayeux**, Présidente de Villes de France, maire de Beauvais et présidente de la communauté d'agglomération du Beauvaisis 5

CGET Les trajectoires dans les systèmes territoriaux 5

UN PACTE D'ATTRACTIVITÉ POUR RÉVÉLER LE POTENTIEL DES VILLES ET AGGLOMÉRATIONS MOYENNES

PROPOSITIONS FNAU Un enjeu de centralités et de centres-villes 6

PROSPECTION Organiser « une ingénierie territoriale en réseau » 7

LES AGGLOMÉRATIONS MOYENNES UN ENJEU D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE... ET DE PROJET URBAIN

Une diversité des situations et des évolutions 8

Des figures contrastées d'agglomérations moyennes 8

Les villes moyennes aujourd'hui 9

Les agglomérations moyennes un enjeu de villes-centre... et de centres-villes 10

Regarder en face les enjeux de la décroissance 11

UNE PHILOSOPHIE D'ACTION, DES ALLIANCES ET UNE CONTRACTUALISATION POUR RELEVER LES DÉFIS DE L'ATTRACTIVITÉ

Une alliance intercommunale 12

Des alliances interterritoriales 13

La stratégie de reconquête des villes centres débattue à la convention de l'AdCF 14

PERPIGNAN La planification au service du projet de territoire 14

AIRE MÉTROPOLITAINE TOULOUSAIN La plaque et le réseau, exemple des complémentarités 15

BREST Des ententes entre les agglomérations de Morlaix, Lannion, Quimper et la Métropole pour penser solidairement le développement de l'Ouest breton 16

HAUTS-DE-FRANCE Une région attractive et des territoires moteurs pour un développement équilibré 17

RESSORTS ET LEVIERS D'ATTRACTIVITÉ

“ **François Decoster**, Maire de Saint-Omer, président de l'agglomération du Pays de Saint-Omer, vice-président de la Région Hauts-de-France, président de l'agence d'urbanisme de Saint-Omer 19

SAINT-OMER Une démarche intégrée d'attractivité en centre historique 20

LIBOURNE Une agglomération péri-métropolitaine qui mise sur la qualité 22

FÉCAMP Un atelier projet urbain de la FNAU pour impulser une réflexion sur le cœur d'agglomération 23

LE LEVIER DU LOGEMENT ET DE L'ESPACE PUBLIC POUR LA QUALITÉ DE VIE ET L'URBANITÉ

Logement, espace public, patrimoine et transition écologique 24

Reconquête du cœur de Cahors, une « ville démonstratrice » 25

DIALOGUE TOULOUSAIN Biennale européenne des patrimoines : l'innovation dans le logement au cœur de la reconquête des centres anciens 26

Plaidoyer pour un Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés 26

OISE-LES-VALLÉES La création de logements, enjeu central des quartiers de gare 27

PROPOSITIONS Réorienter la fiscalité, connaître et anticiper, agir par le foncier, conduire des opérations d'ensemble de renouvellement urbain 28

Le dispositif « Centre Ville de Demain » de la Caisse des Dépôts 28

LE LEVIER DES FONCTIONS DE CENTRALITÉS, COMME MOTEURS DE L'ATTRACTIVITÉ

Le commerce, un enjeu pour les agglomérations moyennes 29

CGEDD Un rapport pour un « aggiornamento des politiques commerciales » 30

OISE-LES-VALLÉES Le commerce dans les SCoT et les PLUi 31

PROPOSITIONS Contractualiser les « politiques locales du commerce »... et remettre sur le métier le cadre de l'urbanisme commercial 32

L'enseignement supérieur recherche, un moteur pour les agglomérations moyennes 33

LE LEVIER DE LA MUTATION ÉCONOMIQUE ET DE L'INNOVATION

L'intermédiation économique, un enjeu pour les villes moyennes ? 35

LE CREUSOT-MONTCEAU La silver économie comme levier de développement 36

“ **Philippe Baumel**, président de l'agence d'urbanisme Sud Bourgogne, vice-président de la communauté urbaine du Creusot-Montceau 37

DUNKERQUE La résilience économique de l'agglomération 37

ARTOIS Une mobilisation liée à l'arrivée du Louvre-Lens 38

LE LEVIER DE LA MOBILITÉ ET DE LA CONNECTIVITÉ

L'enjeu de la mobilité dans les agglomérations moyennes : des propositions de Villes de France et du Gart 39

DUNKERQUE L'agglomération réinvente sa stratégie « mobilité » 40

SAINT-OMER Le numérique, levier des nouvelles mobilités et de l'innovation économique 41

LE LEVIER DE LA CULTURE ET DE L'APPROPRIATION CITOYENNE

L'art pour innover dans la construction de la ville 42



CAROLINE CAYEUX

PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE, MAIRE DE BEAUVAIS ET PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BEAUVAISIS

Quels sont les enjeux pour les agglomérations moyennes aujourd'hui ?

Les villes et agglomérations dites « moyennes » ont été les grandes oubliées des récentes réformes. Or, elles constituent un maillage exceptionnel de notre territoire. Elles représentent en outre près de 30 millions d'habitants et sont les seules à pouvoir contribuer à la vitalité des territoires ruraux qu'elles entraînent dans leur développement si l'on voit le verre à moitié plein – ou dans leur décroissance pour la vision plus négative. Sans compter qu'elles offrent un cadre de vie très positif (plus humain) par rapport à de grandes conurbations qui subissent les effets négatifs de la congestion, et dans lesquelles le coût de la vie et le prix du m² sont plus élevés ; l'espace disponible et la qualité environnementale moins performants. Les attentes nouvelles d'une majorité de la population qui cherche à combiner qualité de vie, circuits courts et proximité de la nature, sont à l'œuvre dans les stratégies d'avenir des villes moyennes.

L'enjeu des villes moyennes aujourd'hui, outre la qualité de vie et l'offre de services diversifiés, repose sur la capacité à créer de la valeur, tant avec l'économie de services, l'économie productive et industrielle que dans le secteur plus large de la « nouvelle économie », basée sur les usages du numérique. La nécessité de redensifier les flux de population dans les villes moyennes est également au cœur des enjeux sur la question de la revitalisation des centre-villes, qui est aujourd'hui prise très au sérieux.

Quels sont les leviers d'action et les réseaux qu'il faudrait mobiliser pour révéler le potentiel des agglomérations moyennes ?

Les villes moyennes par leur histoire et leur géographie, sont inscrites dans un territoire. Leur développement est souvent très lié à la stratégie de développement à une échelle plus large et la Région est un acteur essentiel dans son développement, ne serait-ce que si l'on tient compte du volet territorial des contrats de Plan, voire de la politique européenne de cohésion et des différents schémas stratégiques de développement régional.

Les villes moyennes ont aussi à mettre en place des stratégies d'optimisation plus locales, notamment en se regroupant autour de l'exercice de compétences telles que l'accessibilité par exemple, dans des pôles métropolitains.

Elles vont devoir aussi apporter des réponses au défi du déficit important d'appui en ingénierie, alors qu'elles doivent porter des opérations de plus en plus complexes et les insérer dans des procédures sectorielles nombreuses et parfois conflictuelles.

Qu'attendez vous de politiques nationales pour accompagner et révéler le potentiel de ces agglomérations ?

Lors de l'installation de la Conférence des Territoires, en juillet 2017, le Président de la République a annoncé un plan d'action en faveur des villes moyennes.

Les membres de l'association Villes de

France ont reçu très favorablement la démarche d'un tel Plan et ont formulé plusieurs propositions très concrètes. En préalable, nous avons demandé à l'Etat de prendre un engagement ferme de ne plus « vider » les villes moyennes de leurs services publics. J'ajoute que le numérique et l'attrait d'un foncier disponible et moins onéreux devraient même l'inciter – au motif d'une meilleure gestion des deniers publics - à se redéployer sur ces territoires qui offrent une réelle qualité de vie et qui sont plus en adéquation avec les nouvelles exigences du 21^e siècle : proximité des services et de la nature, télétravail, consommation raisonnée...

Dans le cadre de la mise en place de ce Plan d'action, l'Etat doit définitivement renoncer à la méthode de l'appel à projets qui pénalise les territoires les plus défavorisés et qui organise une concurrence entre les territoires. Nous avons dit que nous étions très favorables à la notion de « contrat » avec l'Etat. Il doit aussi accélérer le processus de réduction et de simplification normatives. Si la norme est nécessaire, elle ne doit pas empêcher l'action publique qui se trouve trop souvent paralysée.

Dans ce plan d'action en faveur des villes moyennes, nous souhaitons qu'il n'y ait aucun sujet tabou ; la question de l'accessibilité (en particulier ferroviaire), la question de la formation des jeunes (en particulier dans l'enseignement supérieur), la question de l'innovation (avec la recherche et le numérique), mais aussi celle de l'offre de soins, ne doivent pas être occultées.

CGET Les trajectoires dans les systèmes territoriaux

Depuis 2016, le CGET conduit un travail de fond, à la fois quantitatif, qualitatif et prospectif sur les villes moyennes. Les analyses menées montrent que ces villes sont loin de constituer un tout homogène. Certaines présentent des trajectoires solides, héritées de leurs statuts de préfectures ou de sous-préfectures, de leurs fonctions touristiques, de leurs passés industriels ou encore de leurs fonctions universitaires. D'autres connaissent des fragilités : baisse démographique, paupérisation, vieillissement de la population, faibles niveaux de qualification... Le cumul de ces fragilités crée les situations les plus préoccupantes. Le croisement de critères cumulatifs (par exemple : res-

sources économiques des ménages, dynamisme démographique, dynamisme économique) permet de cerner les niveaux de fragilités des villes moyennes.

L'analyse des villes moyennes, au regard de leurs systèmes territoriaux, offre une perspective complémentaire. Si les métropoles sont les points nodaux de ces systèmes, les villes moyennes en sont les principales composantes. L'analyse de ces villes au regard de leurs systèmes urbains permet de dégager trois principaux positionnements : l'inscription de la ville dans une dynamique métropolitaine, la polarisation d'un département par la ville, l'interrelation avec d'autres villes et leurs EPCI. Aucun de ces position-

nements ne semble avec évidence plus bénéfique qu'un autre ; tout dépend des complémentarités créées entre les villes moyennes et leurs systèmes urbains. Cette approche rappelle également la nécessité de prendre en compte l'environnement régional des villes (transfrontalière, littorale, montagne, insulaire) qui influe nécessairement sur leurs dynamiques. Ces constats appellent des dispositifs différenciés, adaptés aux situations de chaque ville. L'ensemble de ces travaux, accompagnés d'une analyse des politiques publiques relatives, seront publiés fin 2017 par le CGET.

**COMMISSARIAT GÉNÉRAL
À L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES**

UN PACTE D'ATTRACTIVITÉ POUR RÉVÉLER LE POTENTIEL DES VILLES ET AGGLOMÉRATIONS MOYENNES

La Fédération nationale des agences d'urbanisme se mobilise et propose un pacte d'attractivité pour révéler le potentiel des villes et agglomérations moyennes. Ce pacte passe par la prise en compte des enjeux, des alliances, des leviers et des outils pour renforcer les centralités et les villes centres. Ces actions ne peuvent se faire sans une ingénierie territoriale en réseau et en appui de la future Agence nationale de cohésion des territoires. Les agences d'urbanisme peuvent être des fers de lance de son déploiement au niveau local.

PROPOSITIONS FNAU Un enjeu de centralités et de centres-villes

Pour relever les défis des agglomérations intermédiaires dans leur diversité nous plaçons pour :

- **Un pacte d'attractivité** fondé sur le confortement de leurs fonctions urbaines de centralité et sur la reconquête de la qualité urbaine de leurs villes-centres.

- **Une philosophie de l'action publique basée sur les alliances, le contrat, l'ingénierie de projet et des leviers opérationnels** mais qui passe aussi par des évolutions du cadre réglementaire national et de la fiscalité.

- **La construction d'un « récit d'aménagement du territoire ».** Une politique nationale aurait vocation à s'inscrire dans une vision globale et « un récit » d'aménagement du territoire français sur les rôles et fonctions dans le maillage urbain et territorial de la France, voire européen, pour l'ensemble des agglomérations et villes moyennes. Elle aurait vocation à être portée par la future Agence Nationale de Cohésion des Territoires, à être débattue et co-construite aux échelles régionales notamment dans les Conférences Territoriales d'Action Publique ou les SRADDET, et à guider l'implantation des fonctions de centralité structurantes.

- **Un programme de reconquête des centres-villes les plus fragiles.** Celui-ci aurait vocation à soutenir des projets urbains transversaux de reconquête des centres-villes dans une logique d'approche intégrée et mobilisant une ingénierie adaptée et un ensemble de leviers et d'outils.

- **Une contractualisation multi-acteurs.** Inciter un projet territorial et une contractualisation multi-acteurs permettrait d'inscrire les politiques dans la durée et d'éviter la multiplication des appels à projet, en rendant plus lisible l'appui à l'investissement.

Pour que cette reconnaissance et cette reconquête soit possible, elle nécessite un cadre d'action commun entre les collectivités et l'État dans une approche interministérielle et multi-niveaux, rassemblant les agglomérations et communes, l'État, les régions, et les divers opérateurs du développement et de l'aménagement, pour construire une stratégie et mobiliser des leviers d'actions durables avec des moyens d'ingénierie, de financement, d'investissement et de soutien au fonctionnement. Il s'agit d'inciter à un projet territorial et une contractualisation multi-acteurs permettant d'inscrire les politiques dans la durée et d'éviter la multiplication des appels à projet en rendant plus lisible l'appui à l'investissement.

● DES RESSORTS ET LEVIERS D'ATTRACTIVITÉ À MOBILISER

- Le logement et l'espace public pour la qualité de vie et l'urbanité.
- Les fonctions de centralités, moteurs de l'attractivité.
- La mutation économique et l'innovation.
- La mobilité et la connectivité.
- La culture et l'appropriation citoyenne.

Pour chacun de ces leviers, la FNAU détaille dans les pages suivantes des propositions concrètes, formulées à partir d'exemples dans les territoires, de regards d'experts et souligne la manière dont l'ingénierie des agences d'urbanisme pourra y contribuer. Ces propositions peuvent relever d'évolutions institutionnelles, d'outils de la planification, de l'aménagement opérationnel, de la fiscalité, d'actions sur le long ou sur le court terme, d'initiatives nationales ou locales.

● UN PACTE FINANCIER ET UN GUICHET UNIQUE DE FINANCEMENT

La réforme de la fiscalité professionnelle a impacté fortement les agglomérations, notamment industrielles. Se sont ajoutées la crise économique et la baisse des dotations de l'État, avec pour corolaire que les villes et agglomérations ont de moins en moins les moyens d'être porteuses des charges de centralité et du développement économique. La perspective de dégrèvement de la taxe d'habitation s'ajoute à l'inquiétude d'une perte d'autonomie et de capacités financières. Les villes et agglomérations moyennes ont peu de marges de manœuvre pour faire des économies de fonctionnement et c'est donc leur capacité à investir qui s'est fortement réduite.

Un enjeu est de retrouver les capacités d'investissement des villes et agglomérations, d'éviter la dispersion d'énergie dans les multiples appels à projets des agences de l'État qui suivent chacune des normes propres.

● DES OUTILS POUR LE FINANCEMENT

- Créer un Guichet unique coordonné de l'accès contractualisé aux financements de l'État et de ses opérateurs (ANRU, ANAH, ADEME, contrats de transition écologique, contrats de mobilité...).
- Mobiliser un volet dans le CPER lors de la clause de revoyure de 2018 et mobiliser le Plan Juncker.
- Inciter par une dotation les communes nouvelles et l'intégration intercommunale.
- Réorienter la fiscalité foncière et immobilière, incitative en faveur de la centralité et dissuasive en périphérie (Malraux, TVA réduite, foncier...).
- Créer des fonds de solidarité pour le commerce.

PROPOSITIONS FNAU Organiser « une ingénierie territoriale en réseau »

● UNE AGENCE NATIONALE DE COHÉSION DES TERRITOIRES

La FNAU a noté avec intérêt l'annonce d'une Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT) par le président de la République lors de la Conférence Nationale des Territoires en juillet 2017.

Au niveau national, la création de l'Agence de la Cohésion des Territoires pourrait être en charge de la stratégie nationale territoriale, dont le programme agglomérations moyennes, son déploiement et sa diffusion. Elle aurait aussi vocation à créer une communauté d'échanges et de capitalisation.

● UNE INGÉNIERIE DE PROJET

Au niveau local l'enjeu est de réussir :

- la préparation des projets territoriaux et urbains intégrés,
- la formalisation des contrats multi-acteurs,
- le passage à la mise en œuvre opérationnelle,
- l'accès à un guichet financier unique ou coordonné.

Pour y parvenir, il s'agit d'organiser et d'apporter un soutien à un maillage d'ingénierie de projet, pérenne et en réseau en mobilisant les outils d'ingénierie stratégique, opérationnelle et de conseil (services des collectivités et de l'Etat, agences d'urbanisme, EPF, SPL, CAUE...).

● MOBILISER LA RESSOURCE DES AGENCES D'URBANISME COMME FERS DE LANCE POUR LES CONTRATS

Les agences d'urbanisme sont prêtes à se mobiliser en réseau pour être des fers de lance pour le déploiement de l'action de la nouvelle Agence Nationale de Cohésion des Territoires et répondre au programme agglomérations moyennes.

Les agences d'urbanisme, outils partagés entre les collectivités et l'État, apportent une ingénierie dans les territoires pour la coproduction des politiques publiques dans une logique multi-niveaux et de solidarité territoriale. Elles rassemblent intercommunalités et villes pour les aider à élaborer leurs projets territoriaux et projets urbains et leurs politiques publiques (de l'habitat, de mobilité, de transition écologique...), mais aussi les régions et les départements dans leurs politiques territoriales. Les agences d'urbanisme accompagnent depuis longtemps de nombreuses agglomérations et villes moyennes pour construire leurs stratégies urbaines, soit dans leur bassin de vie, dans les aires métropolitaines ou les réseaux d'agglomérations moyennes.

Cette ingénierie de projet pourrait notamment prendre la forme d'ateliers territoriaux



Réseau des agences d'urbanisme dans les nouvelles régions en 2017
© FNAU

dédiés à un projet pour une période de quelques années et pouvant le cas échéant se pérenniser ensuite.

Pour la réalisation du programme national agglomérations moyennes nous proposons que les collectivités qui le souhaitent puissent mobiliser l'ingénierie des agences, avec une impulsion stratégique et financière de l'État, pour constituer des ateliers d'ingénierie le temps du projet et puissent conjurer la mobilisation de professionnels au plus près des élus et l'élargissement des outils et ressources existants dans le réseau des agences. Ceci s'inscrit dans une logique d'économie d'échelle pour l'observation territoriale (habitat, mobilité, commerce, services...) ou pour les expertises spécialisées. Les étroites coopérations entre les agences, le ministère de la Cohésion des Territoires, les DREAL, le CGET et l'ANRU pourront être des bases pour en inspirer les modalités. L'État pourrait également apporter son impulsion pour la création de quelques agences nouvelles pour les territoires les plus éloignés des agences existantes et les régions pourraient également être invitées à apporter un soutien pour l'ingénierie territoriale.

● MOBILISER LA FNAU POUR UNE DYNAMIQUE NATIONALE

Par sa structuration forte en réseau, la FNAU est déjà dans une logique de capitalisation et de production à l'échelle nationale, en lien avec l'État et les associations de collectivités locales, pour la mise en réseau de l'observation locale ou l'échange d'expériences. La FNAU pourrait contribuer à la capitalisation nationale des connaissances notamment sur l'observation urbaine, en appui de la future Agence de Cohésion des Territoires.

● ACCELERER LA COUVERTURE DU TERRITOIRE PAR LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

Le réseau des agences pointe également l'importance d'une stratégie foncière et d'une action pour réussir la reconquête des agglomérations moyennes tant pour l'habitat, le commerce, la reconquête d'espaces publics. Aussi la FNAU soutient l'idée d'une généralisation des EPF avec prélèvement de la taxe, permettant une programmation contractualisée EPF/agglomérations/villes (voire régions) avec possibilité de décote sur les sites les plus dégradés (friches urbaines, centres patrimoniaux...).

LES AGGLOMÉRATIONS MOYENNES UN ENJEU D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE... ET DE PROJET URBAIN

Révéler le potentiel des agglomérations moyennes demande de prendre en compte la diversité des situations et des typologies des agglomérations mais aussi leurs problématiques. Ce chapitre vise à cerner les enjeux et la diversité des profils de ces agglomérations et des populations qui y vivent.

Une diversité des situations et des évolutions

● UNE RÉALITÉ DIFFICILE À CERNER

Le premier constat est celui de la difficulté à cerner la définition des agglomérations moyennes dont la taille de référence oscille entre 20 000 et 200 000 habitants. Au sein de ce large panel comment prendre en compte la diversité des situations et des trajectoires des agglomérations de taille intermédiaire ? Quelle focale adopter pour les appréhender tant les enjeux de leur ville-centre y sont prégnants ? Faut-il s'attacher à la réalité physique de l'unité urbaine ou plutôt aux approches par les flux de l'aire urbaine, aux bassins de vie, ou encore s'appuyer sur l'échelle institutionnelle des intercommunalités en lien avec leurs compétences ?

Un deuxième constat est la difficulté à nommer cette réalité autrement que par

comparaison, comme on le perçoit à travers la définition « d'agglomération moyenne » ou l'intitulé européen d'« agglomération de taille intermédiaire ». Le récent hors série de la revue urbanisme « ces agglomérations qu'on dit moyennes », comme bon nombre de travaux scientifiques, nuance le tableau très sombre dressé de ces agglomérations, souvent hâtivement rangées dans la « France périphérique », en panne d'attractivité, de croissance démographique et économique. Si les difficultés et souvent le sentiment de relégation sont tangibles, voire critiques dans un certain nombre de villes moyennes, les réalités sont complexes et dépendent fortement des contextes et notamment des grandes tendances régionales.

● UN ESSOUFFLEMENT DES VILLES CENTRES PAR RAPPORT À LEUR PÉRIPHÉRIE

Si ce sont elles qui ont en majorité encaissé le déclin industriel, le retrait des emplois publics et connaissent la désaffectation commerciale et résidentielle des centres, ces agglomérations ont globalement gagné de la population et des emplois entre 1990 et 2013, tandis que le poids relatif de leurs ville-centre en revanche baissait. Les enjeux de décroissance ou de déprise peuvent dans certaines régions, notamment le nord et l'est de la France, concerner l'ensemble de l'agglomération mais le plus souvent concernent la seule ville-centre témoignant des enjeux-clés de ses fonctions de centralité et de son attractivité urbaine.

Des figures contrastées d'agglomérations moyennes

● UN TRAVAIL DE TYPOLOGIE À RÉALISER

Un travail de typologie critérisé et partagé entre les collectivités et l'État serait donc utile pour construire les futures politiques publiques, car les situations et les dynamiques sont contrastées suivant que ces agglomérations se situent dans des régions dynamiques ou fragiles, dans un espace touristique, qu'elles s'inscrivent dans une aire métropolitaine ou comme centralité d'un espace rural, dans une intercommunalité vaste ou petite, structurée de longue date ou récente, enfin qu'elles soient plus ou moins dotées de fonctions de centralité.

Le réseau des agences d'urbanisme plaide pour que les agglomérations et villes moyennes ne soient pas définies par le seul poids des populations, mais par une analyse de la réalité des fonctions et des fonction-

nements urbains entre un centre et des espaces périurbains et ruraux qui l'entourent au sein d'un système régional.

Face au constat de la diversité des agglomérations de taille intermédiaire, nous avons identifié à partir des spécificités de différents exemples territoriaux des « figures d'agglomérations » contrastées, pouvant se conjuguer entre elles, figures que nous n'avons pas cherché à définir de manière statistique par des effets de seuils ou par des indicateurs scientifiques, mais plutôt de manière illustrative :

- l'agglomération post-industrielle ou néo-industrielle,
- l'agglomération centralité tertiaire d'un espace à dominante rurale,
- l'agglomération péri-métropolitaine,
- l'agglomération touristique ou patrimoniale.

● DES POLITIQUES VOLONTARISTES PEUVENT ENRAYER LES TENDANCES

Des exemples montrent que le déficit d'attractivité n'est pas une fatalité irréversible et que des politiques publiques volontaristes peuvent enrayer et inverser les tendances structurelles. En revanche, ces agglomérations moyennes ont été les grandes oubliées des grandes politiques d'aménagement du territoire des vingt dernières années, focalisées sur le « fait métropolitain », le « fait régional » et la ruralité.

Pour nos propositions, nous avons retenu l'échelle des villes avec leurs communautés (EPCI), qui est adaptée pour un portage local et la mise en œuvre du programme national. Ces échelles nous semblent les plus à même de répondre conjointement aux enjeux et aux politiques publiques à mettre en œuvre.

Les villes moyennes aujourd'hui

Les villes moyennes posent un premier problème : celui de leur définition. Nous pourrions discuter des heures (certains le font d'ailleurs) sans parvenir à un consensus. Il y aurait toujours débat sur quelques villes. Le propos étant ici très général, il est inutile de multiplier les critères de définition ainsi nous considérerons les agglomérations comptant de 20 000 à 200 000 habitants.

● UNE POPULATION PLUS ÂGÉE ET MOINS QUALIFIÉE QUE LA MOYENNE NATIONALE

Ces villes moyennes ont un poids relativement faible dans l'augmentation récente de la population : alors que près de 20 % de la population de France métropolitaine y réside, elles n'ont contribué qu'à moins de 10 % de la croissance démographique entre 2008 et 2013.

Dans les villes moyennes, les départs des jeunes adultes (15-44 ans) sont plus nombreux que les arrivées. De ce fait, leur part dans la population totale diminue, ce qui se traduit par moins de naissances (12 pour 1 000 personnes). De façon symétrique, la part de personnes âgées et le nombre de décès augmentent (9 pour 1 000 personnes). L'accroissement démographique naturel est donc faible (+ 3 pour 1 000) ; il est deux fois moins important que celui dans les grandes agglomérations (+ 7 pour 1 000). Le solde migratoire négatif vient même réduire la croissance démographique des villes moyennes.

Les migrations contribuent aussi aux inégalités entre les différentes strates urbaines. Ce sont surtout les jeunes et les cadres qui migrent. Ce sont les territoires qui concentrent les principaux pôles d'enseignement supérieur et les emplois qualifiés du secteur tertiaire qui les attirent : 45 % des 15-44 ans et la moitié des actifs occupant des fonctions de cadre ou exerçant une profession intermédiaire résident dans des unités urbaines de plus de 200 000 habitants. Les villes moyennes n'en accueillent respectivement que 19 % et 16 %. Ces écarts sont inédits : dans les années 70, la composition socio-démographique des villes moyennes était en effet encore comparable à celle des plus grandes agglomérations de province. Aujourd'hui, les proportions de jeunes adultes ou de cadres et professions intermédiaires dans les agglomérations de moins de 100 000 habitants ne sont guère différentes de celles des communes rurales.

● PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION À MOYEN TERME DANS UN CONTEXTE D'AFFIRMATION DU RÔLE DES MÉTROPOLIS

Comme il n'est pas possible en quelques lignes d'appréhender la diversité des situations des villes moyennes, nous allons nous concentrer sur leurs perspectives selon leur localisation, par rapport aux bassins de vie des grandes métropoles.

Celles situées à proximité de ces dernières parviennent à conserver des soldes démographiques positifs. Elles constituent des zones de repli résidentiel pour nombre de ménages qui y trouvent des conditions de vie plus adaptées à leurs besoins et des opportunités de logement plus abordables, tout en bénéficiant de la proximité d'un bassin d'emplois important : des villes de grande banlieue en quelque sorte. Mais pour ces villes, cette dynamique démographique peut se faire au détriment de leur identité ou de leurs contours. C'est par exemple le cas de Villefranche-sur-Saône dans le Rhône dont l'agglomération s'est fondue dans celle de la métropole lyonnaise.

La problématique est inversée pour les villes moyennes plus isolées. Elles sont confrontées à un paradoxe : mieux elles forment sur le plan scolaire leurs jeunes, moins elles ont de chance de les retenir en raison de la concentration des emplois qualifiés dans les grandes villes du pays. Elles peinent aussi à conserver en leur centre les habitants qui préfèrent bien souvent l'accès à la propriété d'une maison individuelle dans les communes périphériques ou rurales voisines. Elles préservent toutefois des fonctions de centralité et donc une position forte au niveau local. Mais l'avenir n'est guère prometteur. Plus du quart de

la population des agglomérations de moins de 100 000 habitants est âgé de 60 ans ou plus. Dans les trente années qui viennent, la plupart de ces générations auront disparu. Qui les remplacera ? Les jeunes ? Difficile sans étoffer l'offre locale d'emplois. Et les seniors ? Les villes moyennes pourraient devenir des lieux de résidence pour les retraités des grandes agglomérations. Mais quel retraité aura envie de déménager dans une ville où les médecins généralistes hésitent à prendre de nouveaux patients ou dans laquelle certaines spécialités médicales ne sont plus présentes ?

Ces villes ne manquent pourtant pas d'atouts : elles proposent notamment des cadres de vie souvent agréables, des opportunités immobilières plus abordables que dans les grandes villes et une ouverture facile sur la campagne et le monde rural où se concentre l'habitat individuel qui demeure pour la majorité des Français le type de logement idéal. Elles paraissent surtout, bien plus que les grandes villes, capables de répondre aux impératifs écologiques. De taille humaine, elles pourraient plus facilement devenir des villes vertes ; leur proximité avec la campagne faciliterait les circuits économiques courts, mais également le développement d'une agriculture urbaine, etc. La ville moyenne pourrait être le lieu d'une réinvention de la ville. Mais cet avenir n'est possible qu'à la condition de mettre le développement durable au centre de la réflexion sur l'avenir de nos sociétés. Et en dépit des discours, on en est encore très loin...

JEAN-FRANÇOIS LÉGER
DÉMOGRAPHE, ENSEIGNANT-CHERCHEUR
À L'INSTITUT DE DÉMOGRAPHIE
DE L'UNIVERSITÉ PARIS A 'IDUP)

LES VILLES DE TAILLE INTERMÉDIAIRE, UN ENJEU EUROPÉEN

En 2015 à Riga sous présidence lettone, les États membres de l'Union Européenne affirment un ensemble de principes pour l'élaboration d'un agenda urbain européen. Parmi les propositions pour une meilleure cohérence des politiques d'aménagement de l'Union Européenne, les États souhaitent une réelle intégration de l'ensemble des territoires et des villes de toutes tailles dans les politiques territoriales. Ceci passe par une démarche bottom up, permettant de prendre en compte le meilleur des territoires pour adapter les politiques publiques à l'ensemble des configurations. L'Italie, le Luxembourg et la Lettonie reconnaissent et appuient le rôle et le potentiel des villes et agglomérations moyennes dans le développement territorial.

L'Italie a un réseau de villes moyennes important, qui est basé sur des fonctionnements traditionnels tout en restant compétitif et permettant le développement économique. Il n'est pas question de décroissance dans ces agglomérations ou d'enjeu d'attractivité, car cet échelon territorial est l'échelon urbain reconnu.

Les agglomérations moyennes un enjeu de villes-centres... et de centres-villes

Les problématiques des agglomérations et villes moyennes sont doubles : d'une part le rôle et les grandes fonctions de centralité notamment de la ville centre, dans l'armature urbaine régionale et nationale ; d'autre part le dynamisme et la reconquête urbaine des centres-villes.

● DES ENJEUX DE VILLES-CENTRES...

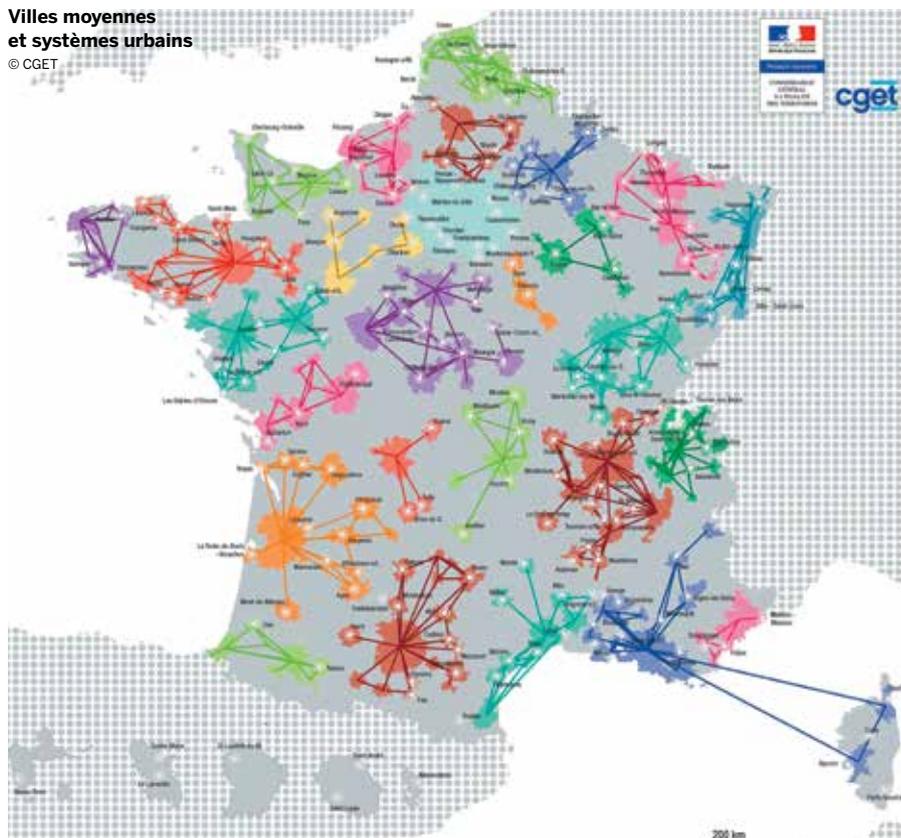
Le premier défi repose sur la structuration et l'organisation spatiale des fonctions de centralité et leur rayonnement, sur le rôle de la ville-centre comme cœur d'agglomération, sur la qualité du dialogue et de la gouvernance entre la ville centre et les communes qui l'entourent et enfin sur la capacité de dialogue non concurrentiel qu'elles peuvent avoir les unes avec les autres quand elles sont situées dans un même « système urbain local ».

L'efficacité de ce dialogue est déterminante dans la construction du projet territorial afin de répondre aux enjeux (qualité de vie, logement, commerce et services, cohésion sociale, de solidarité, de fiscalité...) et d'autre part pour organiser les maîtrises d'ouvrage des actions. Dans la bourrasque de la réforme territoriale, les agglomérations moyennes sont souvent celles qui ont vu leur périmètre s'accroître le plus, nécessitant de construire un nouveau pacte politique entre des acteurs qui se connaissent mal. L'élargissement des régions a aussi fréquemment créé l'impression d'un ensemble plus vaste dans lequel la voix des agglomérations moyennes n'est plus audible.

● ET... DE CENTRES-VILLES

Dans de nombreux cas de figure, les habitants actifs notamment les familles avec enfants, choisissent de s'installer en périphérie proche et les centres-villes perdent en mixité car abritant surtout les populations les plus précaires : personnes âgées, jeunes, familles monoparentales, familles immigrées... Les facteurs explicatifs de cette redistribution spatiale sont connus : parc de logements en décalage avec les attentes des ménages et se dégradant par manque d'investissement, dépérissement du commerce et des équipements, services en centre-ville au profit des implantations périphériques, offre de mobilité et gestion de la voiture en ville...

Villes moyennes et systèmes urbains
© CGET



● REGARDER EN FACE LES ENJEUX DE DÉCROISSANCE POUR ADAPTER LES POLITIQUES PUBLIQUES

La crainte de la décroissance est constante, bien que le phénomène concerne le plus souvent la ville centre et non l'ensemble de l'agglomération. Les villes centre peinent alors à assumer leurs charges de centralité tout en perdant des ressources fiscales et des dotations, car tous les outils financiers sont basés sur une logique de croissance urbaine (dotations, fiscalité, principes d'aménagement...). La décroissance urbaine est budgétairement mais aussi politiquement très difficile à assumer pour un élu. Aussi les politiques publiques d'aménagement comme les ressources financières (dotations, aides) devraient être adaptées à la décroissance.

● DES OUTILS MAL ADAPTÉS À LA DIVERSITÉ DES ENJEUX

Les politiques et outils nationaux ou régionaux sont souvent peu adaptés aux enjeux des agglomérations moyennes et à la diver-

sité de leurs situations : des politiques du logement qui privilégient les marchés tendus alors que le contexte est en général inverse dans ces agglomérations, une politique de la ville qui s'est très récemment intéressée aux enjeux des villes moyennes, une fiscalité privilégiant le développement périphérique... La multiplication des appels à projets conduit à une logique d'opportunités au coup par coup et pour lesquelles les collectivités n'ont souvent pas l'ingénierie nécessaire. La multiplicité des outils et appels à projets de l'État, des régions et des acteurs opérationnels (ADEME, ANRU...) mobilise souvent les efforts locaux avec un manque de visibilité et de durabilité des dispositifs.

Les politiques d'appui se positionnent davantage dans une logique réparatrice, focalisée sur le seul centre-ville sans prendre en compte une approche globale des enjeux. Or cela conduit à traiter les symptômes et non les causes. En effet, le plus souvent « le périmètre des solutions n'est pas celui des problèmes ».

Regarder en face les enjeux de la décroissance

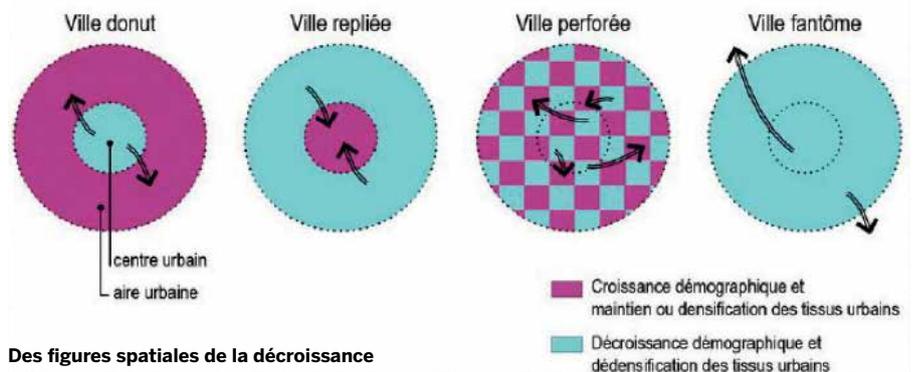
Le nombre de villes en décroissance augmente depuis les années 1960 à l'échelle mondiale. En France, ce phénomène multidimensionnel, encore peu nommé, doit devenir un enjeu de débat et d'action.

● LA DÉCROISSANCE URBAINE, UN PHÉNOMÈNE STRUCTUREL DE PLUS EN PLUS PRÉGNANT EN FRANCE

La décroissance urbaine est aujourd'hui considérée comme un phénomène structurel qui trouve ses moteurs dans les transformations de l'économie capitaliste depuis les années 1970 – désindustrialisation, mondialisation – et dans les évolutions des logiques spatiales associées – métropolisation, périurbanisation. En France, le phénomène est relativement limité bien qu'en progression : 20 % des aires urbaines françaises ont perdu des habitants entre 1975 et 2008 (Wolff et al., 2013). La géographie de la décroissance urbaine correspond pour beaucoup aux anciennes régions industrielles mais des villes aux fonctions de services, comme Épernay ou Vitry-le-François, sont également concernées. Une analyse récente, à l'échelle communale, montre que 14,5 % des communes appartenant à l'un des 230 pôles des grandes aires urbaines ont perdu des habitants entre 1968 et 2008 ; près de 2 % d'entre elles connaissent une décroissance continue depuis 1968 (Cauchi-Duval et al., 2016). Ce sont clairement les aires urbaines de petite taille qui sont le plus touchées par la décroissance urbaine : 74 % des aires urbaines en décroissance entre 1975 et 2008 comptent moins de 50 000 habitants. Dans la grande majorité des cas, ce sont les dynamiques migratoires qui sont responsables de la décroissance et non un déficit de taux de natalité comme c'est le cas en Allemagne.

● UN PHÉNOMÈNE MULTIDIMENSIONNEL DIFFICILE À ASSUMER

Si la perte démographique est centrale pour considérer qu'une ville est en décroissance, nombre d'auteurs (Cunningham-Sabot et Roth, 2013 ; Wolff et al., 2013) soulignent le caractère multidimensionnel de ce processus cumulatif qui combine perte de population, difficultés économiques et sociales, notamment déclin de l'emploi, appauvrisse-



Des figures spatiales de la décroissance

© SOWA, 2017

ment et/ou vieillissement, et qui se traduit par des pertes de ressources importantes pour les collectivités et une condition urbaine parfois délicate pour les habitants. Cette combinaison de phénomènes n'est pas facile à nommer. Dans le champ de la recherche, les « mots pour le dire » varient : villes rétrécissantes – traduction littérale mais imparfaite des notions allemande et anglaise de Schrumpfung et shrinking –, villes décroissantes ou villes en déclin. Dans le champ politique et au-delà, ces termes ne font logiquement pas recette tant ils portent en eux la perte de vitalité, dans un contexte où la croissance quelle qu'elle soit constitue l'horizon sociétal souhaitable et souhaité. L'absence de politiques publiques ciblant explicitement les territoires en décroissance est un constat partagé même si, de manière indirecte ou mineure, des mesures émergent au travers, par exemple, de la catégorie de « marché détendu » pour les politiques de logement et d'habitat. Aux échelles locale et nationale, il devient urgent de faire avancer la vision politique de la décroissance urbaine pour qu'elle ne devienne pas fatalité pour nombre de villes petites et moyennes.

● ADAPTER LES VILLES À LEUR NOUVELLE TAILLE : POUR UN CHANGEMENT DE PARADIGME

Face à la décroissance urbaine, les acteurs urbains ont élaboré des stratégies – plus ou moins explicites, plus ou moins étoffées – pour adapter le stock de logements et d'équipements à la décroissance de la population. Les restructurations d'îlots deviennent ainsi des outils de régulation de la ville en décroissance, comme en témoignent les exemples des îlots Michel

Rondet et Franche-Amitié dans le quartier de Tarentaise-Beaubrun à Saint-Étienne. Empruntant aux politiques de rightsizing des villes nord-américaines, ces interventions posent plusieurs questions : celle de leur financement, celle des outils d'aménagement et celle de leur insertion dans une stratégie globale car la ville produite par ces démolitions ou restructurations pose question. Elles sont en tout cas indissociables d'une prise en charge intercommunale forte des enjeux urbains (habitat, transport, commerces...), d'une lutte affirmée contre la poursuite de la périurbanisation et d'un changement de paradigme : la décroissance urbaine peut constituer une opportunité pour améliorer la condition urbaine des habitants « déjà là » et permettre d'apprendre à raisonner en termes de « transition » urbaine et écologique.

CHRISTELLE MOREL JOURNAL ET L'ÉQUIPE DU PROJET ANR-ALTERGROWTH
GÉOGRAPHE, ENSEIGNANTE-CHERCHEUSE
À L'UNIVERSITÉ DE LYON (SAINT-ÉTIENNE)
RATTACHÉE À L'UMR ENVIRONNEMENT-VILLE-SOCIÉTÉ (UMR 5600)

Cauchi-Duval N., Béal V. et Rousseau M., 2016, « La décroissance urbaine en France : des villes sans politique », Espace populations sociétés

Cunningham-Sabot E. et Roth H., 2013, « Growth Paradigm against Urban Shrinkage : A Standardized Fight ? The Cases of Glasgow (UK) and Saint-Étienne (France) », in Pallagst K., Martínez-Fernandez C. et Wiechmann T. (eds.), *Shrinking Cities - International Perspectives and Policy Implications*, New York, Routledge, 99-124.

Wolff M., Fol S., Roth H. et Cunningham-Sabot E., 2013, « Shrinking Cities, villes en décroissance : une mesure du phénomène en France », *Cybergeo : European Journal of Geography*

UNE PHILOSOPHIE D'ACTION, DES ALLIANCES ET UNE CONTRACTUALISATION POUR RELEVER LES DÉFIS DE L'ATTRACTIVITÉ

Pour relever les défis des agglomérations intermédiaires dans leur diversité, nous plaidons pour un travail par alliance et un contrat d'attractivité fondé sur les fonctions de centralité et la reconquête de la qualité urbaine des villes-centres. La réussite de cette démarche suppose une alliance entre ville-centre et intercommunalité dans la complémentarité de leurs compétences.

Une alliance intercommunale

● RECONQUÉRIR LES « CŒURS D'AGGLOMÉRATION » ET EN MÊME TEMPS « PENSER LE PÉRIURBAIN »

Face au déficit d'attractivité qui affecte un certain nombre de cœurs d'agglomérations moyennes et de centres-villes, l'enjeu est en priorité de reconquérir la qualité urbaine des centres par une approche globale, fondée sur la diversité du « génie des lieux »

pour rendre à nouveau désirable le fait d'habiter et de pratiquer la centralité.

Mais le cœur d'agglomération s'inscrit dans un système territorial plus vaste qui le nourrit et qu'il alimente à la fois. Bien que la priorité soit focalisée sur le cœur d'agglomération et la ville centre, il faut donner aux espaces périurbains la capacité à s'aménager de manière qualitative tout en régulant

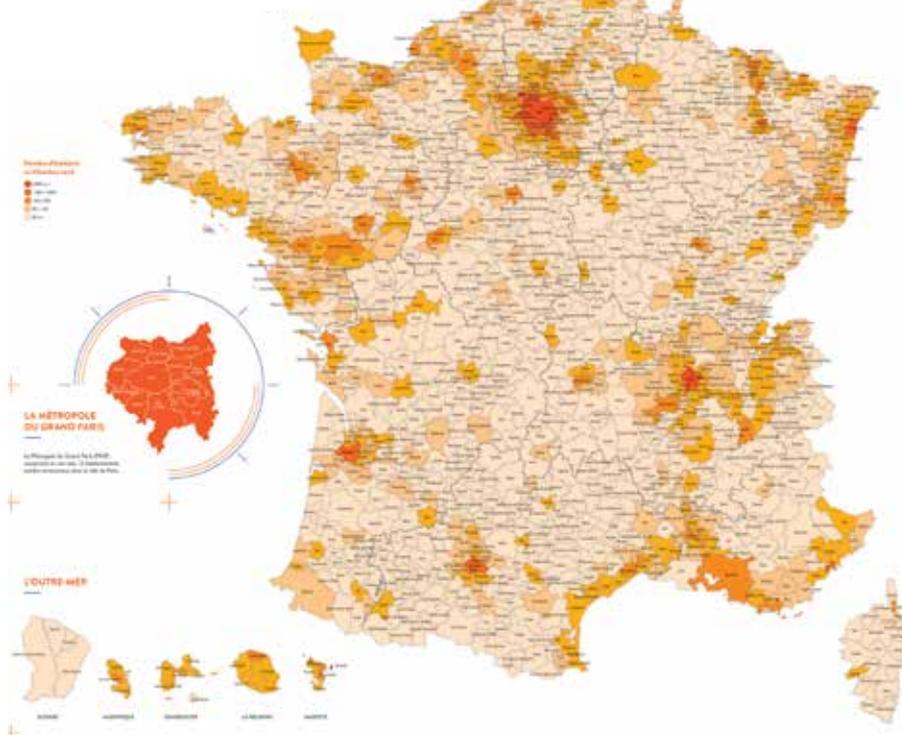
les concurrences entre centre et périphérie (foncières, fiscales, d'habitat...).

● RENFORCER LES OUTILS D'ALLIANCE INTERCOMMUNALE

Les évolutions des périmètres institutionnels ont créé des entités nouvelles, parfois très vastes avec des situations hétérogènes et difficiles à gérer, notamment avec des documents d'urbanisme « en taches de léopard » (PLU et PLU intercommunaux, juxtaposés, SCoT sur des périmètres de PLU). Les collectivités convergent pour souhaiter une pause et une stabilisation dans l'évolution de ces périmètres institutionnels. Apporter de la stabilité au cadre juridique institutionnel et de planification est aujourd'hui un enjeu pour pouvoir construire les projets intercommunaux adaptés aux différentes échelles. Les communes nouvelles sont une manière de donner davantage de poids à la ville centre dans une intercommunalité élargie. Les PLU intercommunaux sont une opportunité pour construire un projet commun à l'échelle de l'intercommunalité et les SCoT pour formaliser des engagements partagés intercommunautaires sur des fonctions stratégiques.

Carte des intercommunalités
au 1^{er} juillet 2017

© ADCF



Des alliances interterritoriales

Pour répondre à ces enjeux, qui relèvent fortement de flux (économiques, de mobilités, de ressources, les coopérations interterritoriales sont essentielles tant en horizontalité (entre communautés) qu'en verticalité (avec la Région notamment, et le Département).

• DES COOPÉRATIONS ENTRE AGGLOMÉRATIONS

Dans des ensembles régionaux élargis et dotés de métropoles, les élus des agglomérations moyennes ont souvent le sentiment de ne plus être visibles ou de pouvoir peser. L'enjeu est de permettre des alliances et des formes de coopération permettant le dialogue, l'action en réseau, le portage d'actions communes dans des réseaux d'agglomérations moyennes et/ou avec les métropoles voisines, ainsi qu'avec les espaces ruraux à proximité (SCoT, pôles métropolitains, agences d'urbanisme, PETR, PNR, contrats de réciprocité, ateliers territoriaux...).

• UNE VISION D'AMÉNAGEMENT ET UNE CONTRACTUALISATION RÉGIONALE

Avec la Région, il s'agit de construire une vision d'organisation des grandes fonctions

urbaines dans les schémas régionaux et de formaliser des contractualisations régionales, nationales et européennes (CPER, Fonds européens, contrats territoriaux...) dans lesquelles s'inscrit la spécificité d'intervention sur les agglomérations moyennes, en évitant le saupoudrage d'actions à la seule échelle communale.

Les alliances interterritoriales concernent aussi le dialogue avec les Universités/COMUE et les Agences Régionales de Santé (ARS) comme acteurs clefs des grandes fonctions urbaines.

• PROPOSITIONS

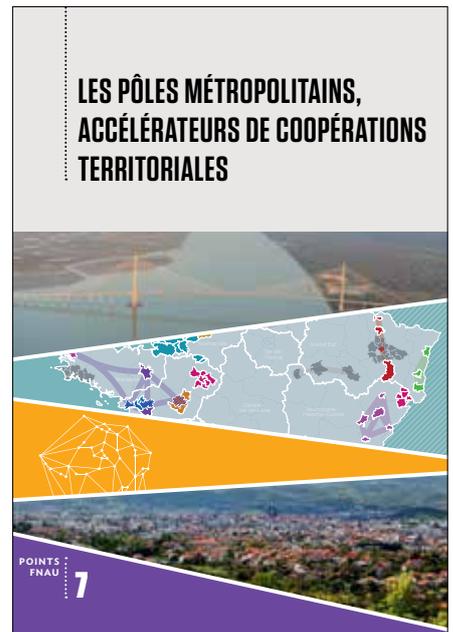
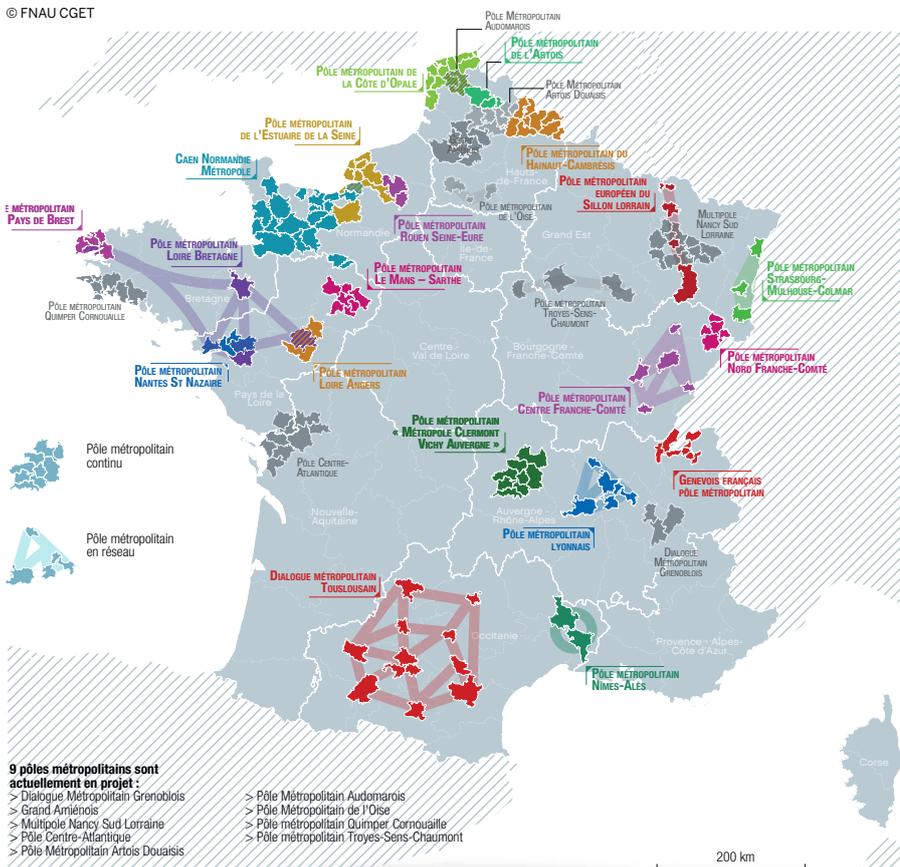
- Dans un dialogue avec les Régions identifier un volet obligatoire du CPER pour la mise en œuvre du programme agglomérations moyennes, ainsi que dans les futures contractualisations européennes.
- Inciter, soutenir et accompagner :
 - des réseaux d'agglomérations pour dialoguer avec les Régions, peser dans les stratégies, schémas et contractualisations régionales ;
 - les contrats de coopérations entre agglomérations moyennes et métropoles prévues dans le pacte État Métropoles et le dévelop-

pement des coopérations interterritoriales souples : pôles métropolitains, PETR, agences d'urbanisme, contrats de réciprocité.

- Repositionner clairement les SCoT dans une dimension de projet territorial entre plusieurs intercommunalités, et en interface avec les schémas régionaux, tout en resserrant leurs finalités sur des priorités stratégiques (évolution législative).

Les pôles métropolitains

© FNAU CGET



L'ACTION DES AGENCES D'URBANISME

Suivant les missions qui leurs sont données par la loi et le code de l'urbanisme, l'élaboration des projets de territoires, des documents d'urbanisme et l'accompagnement des démarches de contractualisation sont au cœur du métier des agences d'urbanisme. Elles accompagnent également les collectivités dans l'ingénierie des démarches de coopération sur les grands territoires (notamment les pôles métropolitains), les contrats de réciprocité et elles contribuent à l'élaboration des SRADDET principalement dans leurs enjeux de territorialisation. En partenariat avec le réseau des pôles métropolitains et France urbaine, la FNAU a édité en 2017, aux éditions Gallimard Alternatives, une publication d'état des lieux et perspectives sur les pôles métropolitains.

La stratégie de reconquête des villes centres débattue à la convention de l'AdCF

L'Assemblée des communautés de France a organisé sa convention 2017 à Nantes sur le thème des « solidarités ville-campagne ». Un forum était consacré à l'enjeu de reconquête des villes moyennes. Sébastien Martin, maire et président du Grand Chalons, Pierre Jarlier maire et président de Saint-Flour, Jean-Marc Vayssouze-Faure, maire et président du Grand Cahors, Marie-Christine Bousquet, maire et présidente de l'agglomération de Lodève, sont venus témoigner des problématiques de leurs villes et agglomérations et des leviers qu'ils mobilisent dans leurs politiques publiques.

Leurs constats convergent sur :

- les enjeux d'attractivité ;
- la difficulté d'attirer des investisseurs pour intervenir dans les centres historiques alors que les opérations sont complexes, longues

et coûteuses et que les marchés immobiliers sont détendus ;

- la question clef de la vacance commerciale qui peut atteindre jusqu'à 30 % en centre-ville et qui ne peut être enrayerée sans une politique volontariste sur les implantations commerciales périphériques.

Tous témoignent de la nécessité d'une stratégie globale associant la ville-centre et l'intercommunalité, notamment via le PLU intercommunal, et de mobiliser des leviers qui créent une dynamique positive de reconquête du centre vis-à-vis notamment des habitants. Ainsi pour le maire de Cahors la requalification des espaces publics a été le déclencheur pour la revalorisation du centre historique. Mais au-delà du projet urbain de la ville centre, c'est plus largement l'enjeu d'aménagement du territoire des agglomé-

rations moyennes qui est questionné.

Enfin, si le travail avec les différents opérateurs de l'État, notamment l'ANAH, l'ANRU, l'ADEME est jugé indispensable, les élus regrettent l'énorme énergie perdue dans les multiples dossiers de subventions et appels à projets : le maire de Saint-Flour témoigne ainsi des 50 000 € mobilisés pour répondre à un dossier FISAC qui a permis d'obtenir finalement... 100 000 € de soutien. Ils sont unanimes pour appeler de leurs vœux une contractualisation et un guichet unique pour les financements de l'État. Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour plaide enfin pour une ingénierie territoriale dans la durée qui permette la reconquête urbaine et de « redonner envie de centre-ville ».

PERPIGNAN La planification au service du projet de territoire

En 2015, Perpignan Méditerranée Métropole se dote d'un projet politique, économique et social renouvelé, feuille de route pour assumer son statut de troisième pôle urbain régional et s'inscrire activement dans l'espace catalan transfrontalier. Les documents de planification et de programmations communautaires deviennent de vrais outils interdépendants et de transversalité pour la mise en œuvre des orientations de ce projet.

● DES COMPÉTENCES ACCRUES

La première des actions entreprises est la transformation de Perpignan Méditerranée en Communauté urbaine dès 2016. Elle est venue étendre le champ des compétences intercommunales, notamment en matière d'urbanisme sur un territoire dans lequel l'ensemble des communes est doté d'un document opposable.

● UNE STRATÉGIE QUI REPOSE SUR UN EXERCICE INTERCOMMUNAL DE PLANIFICATION ET DE PROGRAMMATION ÉPROUVÉ

Depuis 2001, l'intercommunalité perpignanaise s'est dotée de toute une série d'orientations de développement en lien avec ses compétences, au travers de plans, programmes et engagements. Elle s'est également impliquée fortement dans les démarches supra-communautaires dont l'élaboration du SCoT Plaine du Roussillon

approuvé en 2013. En 2015, le PLU intercommunal est prescrit et s'appuie sur l'ensemble de ces engagements préalables.

● LE CHOIX DE COUPLER PLUI ET PLAN DE DÉPLACEMENTS URBAINS ET DE S'APPUYER SUR LA COMPÉTENCE HABITAT

Pour garantir à ce PLUi robustesse et transversalité, le choix a été fait de coupler cette démarche avec celle déjà engagée de révision du Plan de Déplacements Urbains pour

créer les conditions d'une meilleure articulation des politiques communautaires.

Ce PLUi s'appuie également sur un second pilier sectoriel, le Programme Local de l'Habitat 2013-2019, dont la dernière modification a été approuvée en 2016. Compétent en matière d'équilibre social de l'habitat, chef de file de la politique de la Ville, gestionnaire des aides à la pierre de l'État, Perpignan Méditerranée s'est, en 10 ans, imposé comme un acteur incontournable du marché immobilier local.



AIRE MÉTROPOLITAINE TOULOUSAINNE La plaque et le réseau, exemple des complémentarités

● QUELLES ARTICULATIONS DES DÉMARCHES D'AMÉNAGEMENT À L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE ?

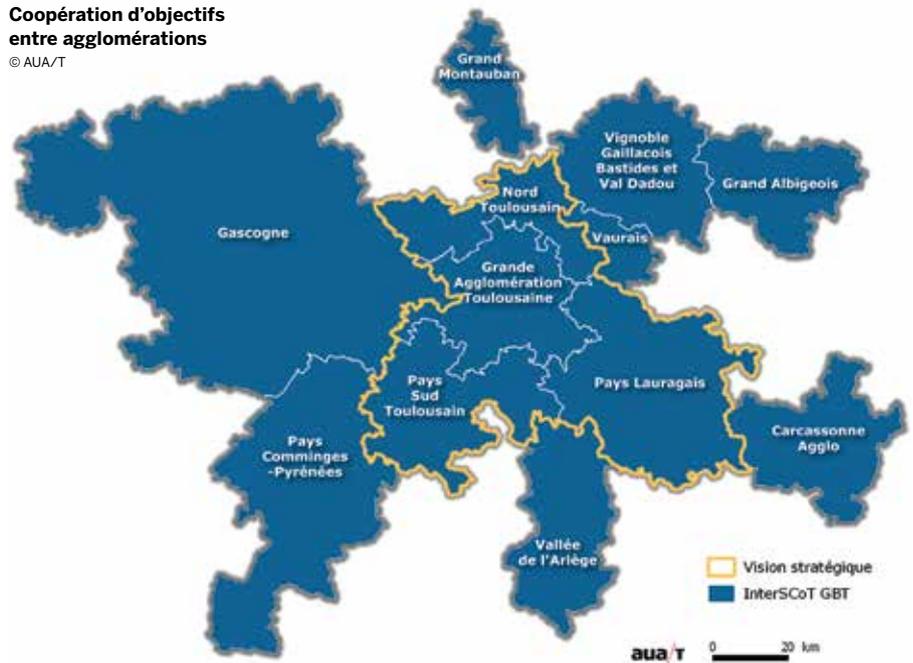
Alors que le fait urbain est aujourd'hui l'élément majeur de la structuration des territoires, et que les villes et leur agglomération valent surtout par les fonctions stratégiques de création, d'innovation, de décision et de contrôle économique qu'elles concentrent, les territoires périurbains et ruraux connaissent des dynamiques plus contrastées. Pour répondre à ces défis, le territoire toulousain est en train d'organiser un système de coopération assis sur une complémentarité entre territoires et réseau d'agglomération.

● LE FAIT MÉTROPOLITAINE TOULOUSAIN : UNE DYNAMIQUE EN COURS, DES COOPÉRATIONS ENGAGÉES

Ces dernières années, l'aire urbaine de Toulouse continue à attirer de nouveaux habitants en provenance de l'ensemble du pays. Dans le même temps, les agglomérations moyennes qui gravitent autour d'elle sont entrées dans cette dynamique d'attractivité. Leurs échanges sont plus équilibrés avec la Métropole Toulousaine et elles attirent de nouveaux venus des autres régions ainsi, prenant place elles aussi, dans les processus de métropolisation. Néanmoins, ces évolutions sont source de déséquilibre et recouvrent des réalités diverses selon les territoires. Les agglomérations dites moyennes situées dans la zone d'influence de la métropole toulousaine, et plus encore leur villes-centres bénéficient de cette dynamique de façon encore inégale. Dès 2011, l'association du Dialogue Métropolitain de Toulouse porte un projet de coopération, fondé sur le souci d'une relation équilibrée entre Toulouse Métropole et 10 communautés d'agglomération inscrites dans le rayonnement métropolitain toulousain. Ce Dialogue repose sur une coopération réaffirmée, en misant sur la complémentarité des fonctions urbaines et le souci de la reconnaissance de cet espace stratégique au sein du nouveau périmètre de la région Occitanie. Néanmoins, les effets de la métropolisation concernent l'ensemble des territoires faisant partie de la « plaque métropolitaine » bien au-delà des seules agglomérations. L'aire métropolitaine doit faire face à une forte pression démographique qui a pour conséquence des effets négatifs, notamment en terme de consommation de foncier agricole.

Coopération d'objectifs entre agglomérations

© AUA/T



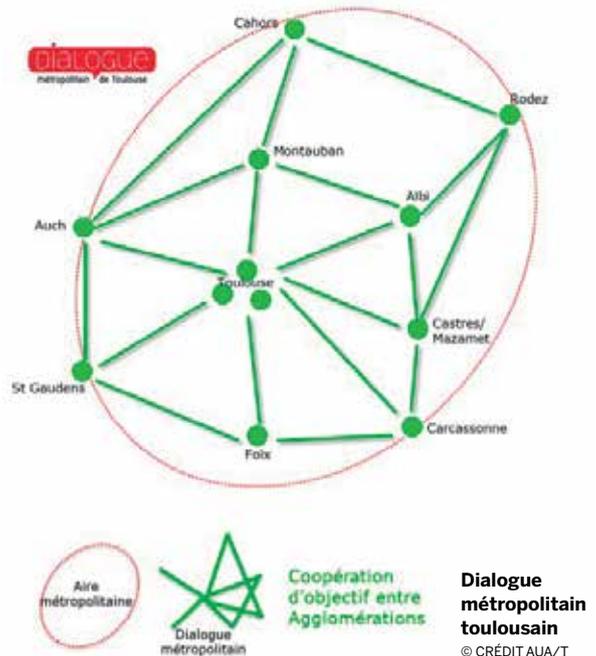
● L'INTERSCOT : LA COHÉRENCE TERRITORIALE À BONNE ÉCHELLE ?

Après dix années, le mandat du Groupement d'Intérêt Public interscot rassemblant quatre SCoT de l'aire urbaine de Toulouse, est arrivé à son terme. Il a permis de 2005 à 2015 de poser une vision stratégique partagée à horizon 2030, posée préalablement à l'élaboration des SCoT. Par la volonté des quatre membres historiques et l'intérêt porté par les représentants des territoires voisins du grand bassin toulousain, la réussite de cette coopération d'objectifs entre quatre SCoT demandée à être poursuivie et élargie. En 2017, 14 SCoT ont été invités à partager les objectifs du nouvel InterSCoT Grand Bassin Toulousain, et ont retenu un dispositif souple, formalisé par une convention-cadre.

● LES NÉCESSAIRES ALLIANCES TERRITORIALES

À l'heure où la loi ALUR entérine l'existence des démarches InterSCoT et que la réforme territoriale pousse plus avant les échelles métropolitaines et régionales, nombre de territoires font converger InterSCoT et pôles métropolitains, la plaque et le réseau. Pour les premiers la cohérence de

l'aménagement des grands territoires (harmonisation des SCoT), pour les seconds la gouvernance du fait urbain au travers de coopérations ciblées. Ainsi, au moment où le législateur renforce les prérogatives des collectivités dans une nouvelle donne territoriale - SCoT obligatoires, PLUi, schémas régionaux opposables, recomposition intercommunale... - l'aire métropolitaine toulousaine innove afin d'inventer de nouveaux rapports entre territoires.



Dialogue métropolitain toulousain
© CRÉDIT AUA/T

BREST Des ententes entre les agglomérations de Morlaix, Lannion, Quimper et la Métropole pour penser solidairement le développement de l'Ouest breton



LES ENTENTES, RELAIS LOCAL DU DIALOGUE INTER-MÉTROPOLES

Concomitamment à la création du pôle métropolitain Loire-Bretagne, réunissant les métropoles de Brest, Nantes, Rennes et les agglomérations d'Angers et Saint-Nazaire, la métropole brestoise a noué des ententes avec les agglomérations de l'Ouest breton : Morlaix, Lannion et Quimper. Ce faisant, il s'agissait de doter le territoire d'un cadre d'échange politique souple permettant d'aborder régulièrement les sujets à enjeux pour l'avenir du territoire, en particulier sur les sujets de développement économique, d'enseignement supérieur, de recherche, d'innovation, d'accessibilité et d'action culturelle. Cela permet également de disposer d'un cadre favorisant l'émergence d'initiatives communes.

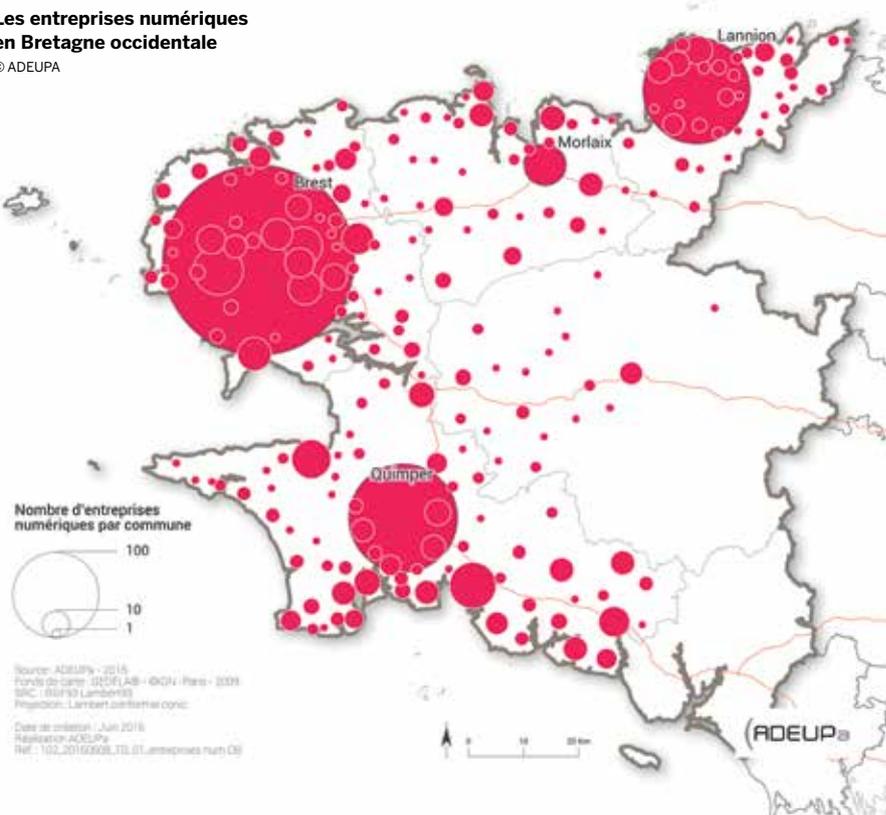
Cinq ans après la mise en place des ententes, plusieurs résultats illustrent les apports de ce dialogue interterritorial. On retiendra une expression commune des agglomérations sur les enjeux de desserte de la pointe bretonne par les lignes à grande vitesse, ou encore le portage d'une contribution commune des collectivités de l'Ouest breton au SRADDET. Sur le plan opérationnel, peuvent être soulignées la labellisation French Tech de l'ensemble de l'écosystème numérique de Brest, Morlaix, Lannion et Quimper ainsi qu'une prise de participation de la métropole de Brest et de l'agglomération de Quimper à une SEM qui assure depuis peu l'exploitation commune des deux plateformes aéroportuaires.

UN ENJEU DE DIALOGUE INTERTERRITORIAL QUI VA AU-DELÀ DES COLLECTIVITÉS

Pour une majorité d'acteurs économiques, l'interdépendance des territoires est une évidence. Le centre hospitalier régional universitaire de Brest, l'Université de Bretagne occidentale, la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine de Bretagne Ouest, le port de Brest, etc. sont autant d'acteurs dont les modèles économiques s'apprécient à l'échelle de l'Ouest breton. Il est dès lors essentiel que les EPCI et les régions se dotent de clés de lecture et d'analyse des sys-

Les entreprises numériques en Bretagne occidentale

© ADEUPA



tèmes territoriaux, partagées avec les acteurs économiques. C'est ce que fait l'ADEUPA, l'agence d'urbanisme de Brest-Bretagne, en adaptant progressivement ses échelles d'intervention, de l'aire urbaine brestoise au système territorial de l'Ouest breton.

UN DIALOGUE QUI S'APPUIE SUR L'AGENCE D'URBANISME

L'adhésion des agglomérations de Morlaix et Lannion à l'ADEUPA est une traduction du partenariat noué par la métropole et les agglomérations pour porter solidairement le développement de la pointe bretonne. L'ADEUPA se positionne ainsi comme plateforme de coopération territoriale au service des acteurs publics de l'Ouest breton. Elle leur propose ses services pour se situer dans un monde qui change, par ses observatoires, pour préparer l'avenir, par ses études et la planification, et pour partager la connaissance des territoires, par l'animation d'échanges et le partage de travaux. L'ADEUPA a ainsi été mandatée pour décrire les facteurs d'attractivité et de rayonnement du système territorial de l'Ouest breton. L'Atlas de l'Ouest breton qui en résulte, préfacé conjointement par les présidents de la métropole, des agglomérations, du départe-

ment et de la région, donne à voir les liens d'interdépendance entre les territoires, appelant de facto à penser une action publique locale en réseau.

L'Agence d'urbanisme intervient également auprès de chaque collectivité pour l'aider à définir son positionnement au sein de l'Ouest breton. Elle est ainsi intervenue aux côtés de Morlaix communauté lors de l'élaboration de son projet de territoire puis de sa stratégie de développement économique. Elle mène la révision du SCoT du Trégor et a conduit une étude de revitalisation du centre-ville de Lannion. Cette dernière intervention, construite sur une démarche participative d'ampleur, s'est traduite par la production d'un schéma de référence proposant les axes d'intervention pour le centre de Lannion à l'horizon 2030. Elle forme le socle de la candidature déposée par la ville au récent appel à projet « revitalisation des centres-villes » lancé par l'État, la Région Bretagne, l'Établissement public foncier de Bretagne et la Caisse des Dépôts.

Par ses interventions, ponctuelles ou en réseau, l'ADEUPA accompagne le dialogue interterritorial, pour que chacun contribue solidairement à façonner l'avenir de l'Ouest breton.

HAUTS-DE-FRANCE Une région attractive et des territoires moteurs pour un développement équilibré

● L'ARMATURE TERRITORIALE RÉGIONALE

La Région Hauts-de-France, dans le cadre de l'élaboration de son SRADDET a décidé d'intégrer une réflexion sur la complémentarité des territoires. L'armature territoriale régionale est multipolaire.

Le travail de caractérisation de l'armature doit éviter deux écueils : d'une part, la tentation d'une trop forte hiérarchisation, qui réactiverait des concurrences inutiles et obérerait la volonté de développer les complémentarités ; d'autre part une approche trop insulaire qui ne prendrait pas suffisamment en compte les différents contextes sociaux et territoriaux dans lesquels s'inscrivent les pôles. La région Hauts-de-France présente en effet des situations très hétérogènes avec des territoires ayant une forte densité de population, quand d'autres présentent un isolement relatif et un éparpillement de l'habitat.

Les villes moyennes ont donc un rôle très différent en fonction de leur positionnement géographique – en proximité ou non d'une grande ville, à l'interface ou non de plusieurs dynamiques de développement – et des différentes fonctions qu'elles exercent. Quatre fonctions ont été identifiées pour les pôles d'envergure régionale, permettant à la fois de caractériser un rôle régional et de favoriser les interactions et les mises en réseaux : une fonction d'irrigation (« hub secondaire »), une fonction de relais métropolitain (« tête de réseau »), une fonction de rayonnement territorial (« pôle de service supérieur ») et une fonction de captation et de valorisation des flux (« porte d'entrée régionale »).

Ces fonctions sont caractérisées par des indicateurs donnant lieu à un scoring. On y retrouve des indicateurs liés à la mobilité (« hub secondaire »), aux fonctions de recherche, d'innovation (« tête de réseau »), aux services supérieurs tels que le nombre d'établissements d'enseignement supérieur, d'hôpitaux et de chambres d'hôtels (« pôle de service supérieur ») et aux flux de passagers et de fret entrants et sortants (« porte d'entrée régionale »). Ce faisant, le SRADDET privilégie plutôt une hiérarchisation des fonctions qu'une hiérarchisation des pôles, même si plusieurs villes se détachent assez naturellement avec un scoring global important : Arras, Valenciennes, Dunkerque, Calais, Compiègne, Beauvais, Creil...

L'armature régionale identifie également deux autres catégories de pôles : les deux ex-capitales régionales (Lille et Amiens) et les pôles intermédiaires, correspondant à des bourgs-centres. Les rôles de ces pôles intermédiaires s'inscrivent là aussi dans un

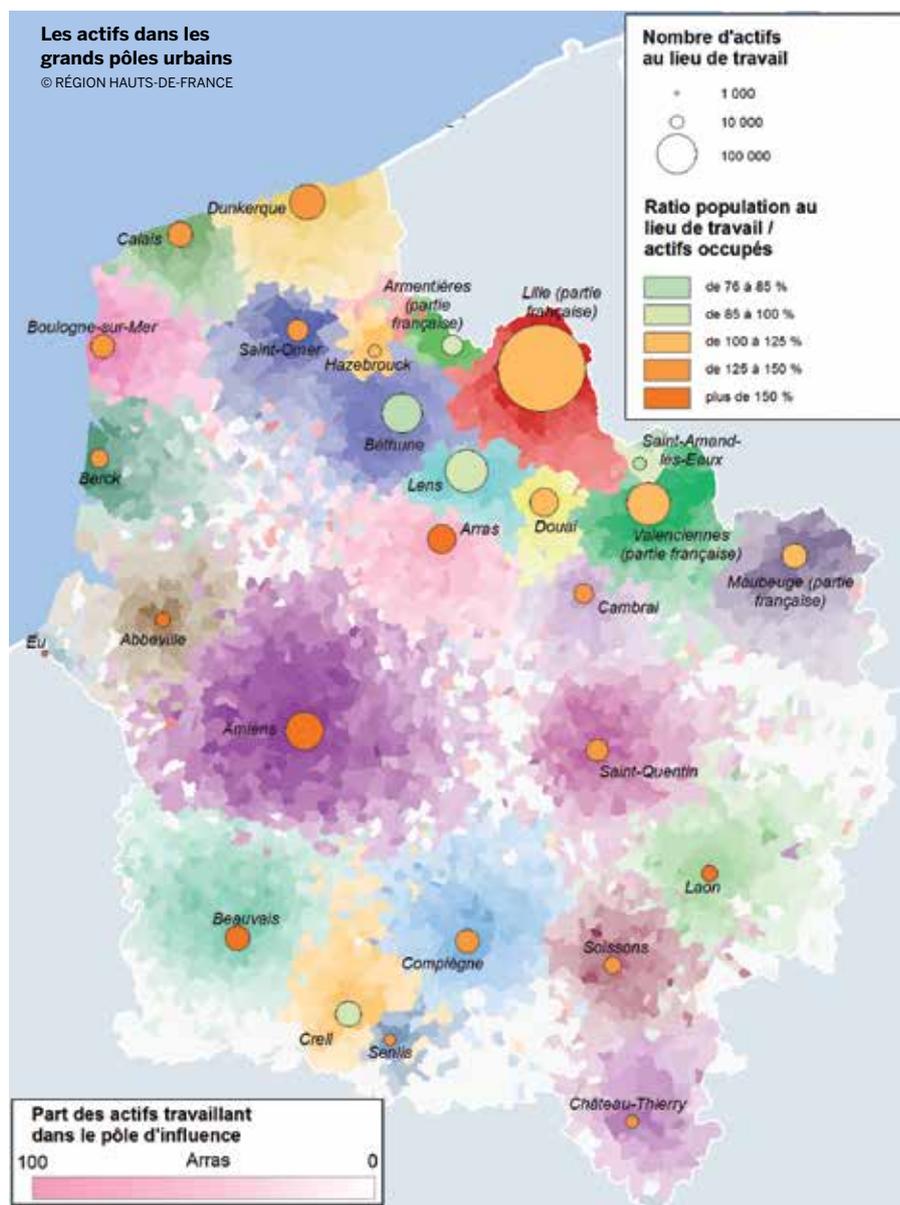
contexte territorial et social variable, donnant lieu à trois types de « ruralités ». Pour les espaces périurbains, il s'agit surtout de penser le rapport à la ville et d'organiser le développement ; concernant les espaces ruraux en développement, souvent multipolarisés, la problématique est d'organiser la complémentarité et de mutualiser les équipements ; quant aux espaces peu denses et isolés, il est nécessaire de les désenclaver (des expérimentations en matière de mobilité sont en particulier à mener) et de valoriser leurs différents atouts locaux.

● CINQ DYNAMIQUES DE MOBILISATION DES TERRITOIRES

L'ensemble de cette armature doit permettre de développer les mises en système et le tra-

vail en réseau, à la fois entre les pôles d'envergure régionale, et entre l'urbain et le rural. Ces mises en système sont l'une des valeurs ajoutées du SRADDET. Elles ne doivent pas être les seules. Au-delà des enjeux fonctionnels évoqués, le SRADDET peut également proposer des dynamiques de développement différenciées en faveur d'une interterritorialité accrue. En effet, il s'agit en effet au travers de cinq dynamiques de mobilisation des territoires, d'entraîner chaque type de pôle de l'armature urbaine régionale afin de maximiser les effets de levier et de créer les conditions d'un développement régional plus équilibré.

Ces dynamiques ont par ailleurs une autre vocation : elles caractérisent également les formes d'ouverture des territoires, au moins



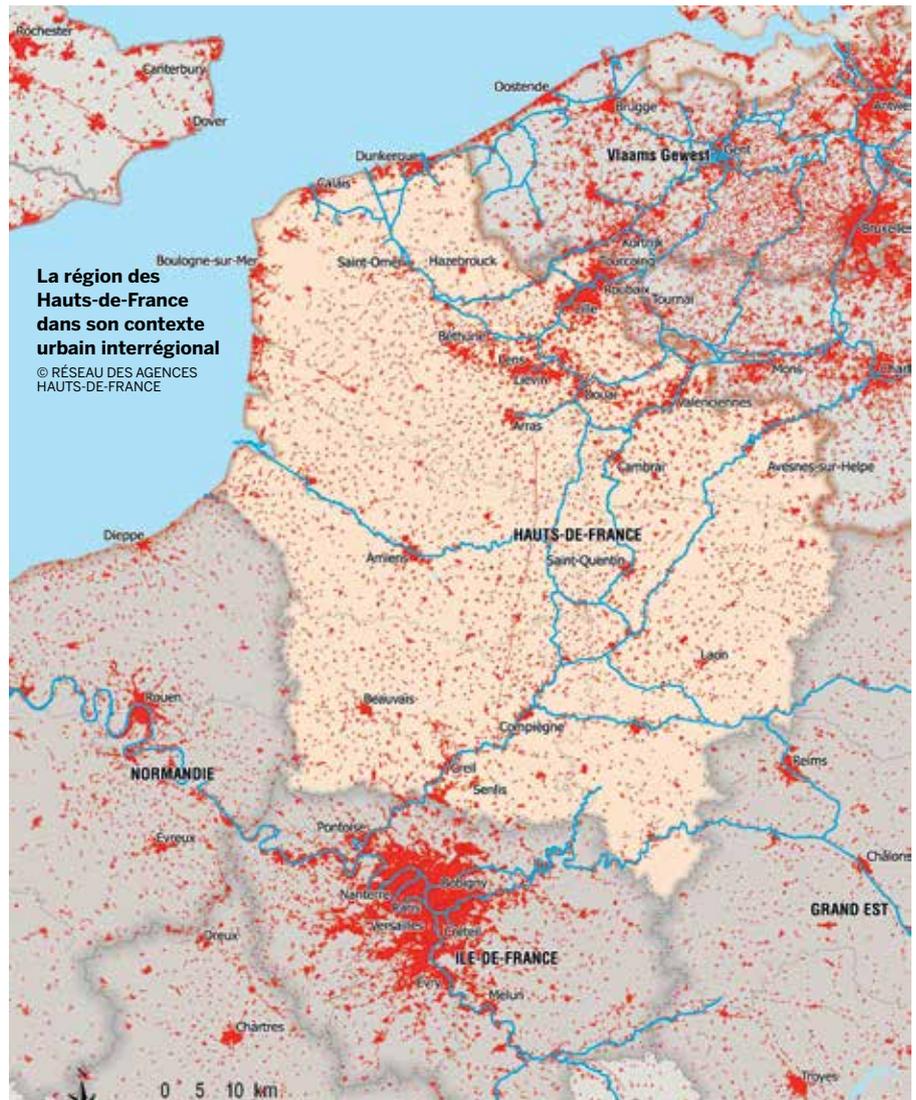
dans une logique de proximité. Ainsi, l'objectif est de prendre davantage en compte dans la stratégie d'aménagement et de développement les logiques transfrontalières (les liens avec la Belgique sont en particulier à renforcer, tant sur le plan des services que des déplacements) et interrégionales (des opportunités sont notamment à saisir en lien avec trois gares du Grand Paris Express). Ces dynamiques régionales ne correspondent pas à des périmètres précis et arrêtés. Elles se superposent et débordent largement hors des frontières régionales. Certains territoires peuvent en effet être mobilisés dans plusieurs dynamiques régionales. Ces dynamiques donnent par ailleurs des clés de lecture complémentaires pour les pôles d'envergure régionale, en révélant notamment pour certains d'entre eux un rôle majeur d'interface entre plusieurs dynamiques.

À partir des concertations menées et d'un travail technique avec le réseau des agences d'urbanisme, les cinq dynamiques se structurent de la manière suivante :

- diffuser l'économie maritime : il s'agit de mobiliser les ressources des territoires littoraux et rétro-littoraux au bénéfice du territoire régional ;
- amplifier le rayonnement métropolitain : outre la dimension transfrontalière, l'aire métropolitaine lilloise doit également assurer des effets de diffusion plus équilibrés avec les territoires en proximité, dont le Bassin Minier ;
- optimiser les retombées des dynamiques franciliennes et rémoises : il s'agit de mieux profiter de l'influence francilienne en limitant le mitage de l'espace et en préservant la qualité de vie ;
- activer de nouveaux leviers de développement locaux : globalement en déprise démographique, les territoires recèlent un potentiel intéressant à davantage valoriser, en dehors des influences métropolitaines ;
- développer les relais métropolitains : l'espace central est une mosaïque de petites villes, d'espaces ruraux et périurbains, certains en développement et d'autres isolés ; au sein duquel l'attractivité d'Amiens joue un rôle structurant.

● DES RENCONTRES TERRITORIALES POUR DÉFINIR LES ENJEUX ET IDENTIFIER LES COMPLÉMENTARITÉS

Pour co-construire cette armature régionale et préciser les enjeux interterritoriaux, des cConférences territoriales ont été mises en place, associant les élus des EPCI et des Départements. Il n'était pas envisageable de rencontrer les EPCI un à un pour des raisons matérielles évidentes et au risque de cloisonner les enjeux. La Région s'est donc appuyée sur des espaces de dialogue pour initier ces conférences territoriales. Les



périmètres de ces espaces respectent la structuration institutionnelle des territoires. Il n'était pas question d'ajouter une couche supplémentaire. Pour une bonne partie de ces espaces, les limites des pôles métropolitains et des PETR ont été pris en compte. Ces périmètres ne correspondent pas à ceux des Départements, hormis pour l'Oise.

● QUEL ATERRISSAGE OPÉRATIONNEL ?

La mise en œuvre du SRADDET ne se limitera pas aux aspects réglementaires (objectifs, règles), même si la prescriptivité constitue bien entendu un levier important. Au-delà de la dimension planification (en lien avec les SCoT, PCAET, PDU...), il s'agira en effet de développer une forte logique de programmation (en profitant notamment de la révision / fusion des CPER) et de rénover progressivement les exercices de contractualisation territoriale au bénéfice d'une dimension stratégique accrue. À l'échelle des espaces de dialogue, quatre fonds alimenteront les orientations stratégiques à

des échelles différentes et pour des finalités différenciées. Par ailleurs, plusieurs politiques régionales viendront appuyer la mise en œuvre du SRADDET sur leurs champs respectifs (intermodalité transports, climat air énergie, biodiversité...).

SÉBASTIEN ALAVOINE
DIRECTEUR DE LA PROSPECTIVE ET
DES STRATÉGIES RÉGIONALES, CONSEIL
RÉGIONAL DES HAUTS-DE-FRANCE

Les agences d'urbanisme se sont organisées en réseau dans les nouvelles régions. Plusieurs accompagnent l'élaboration des SRADDET en animant ou conduisant des analyses territoriales ou thématiques en appui des Régions ou en élaborant des contributions. Enfin certaines agences sont spécifiquement adossées aux régions, c'est le cas de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France et des agences ultramarines.

RESSORTS ET LEVIERS D'ATTRACTIVITÉ

L'affirmation de leur potentiel d'attractivité est un enjeu clef pour les villes et agglomérations. Les ressorts de l'attractivité mobilisent des ressources multiples liées à la qualité de vie : ressources urbaines, économiques, patrimoniales, culturelles, fonctions de centralité, accès facilité à une métropole ou à des espaces de pleine nature proche... Les leviers varient en fonction du positionnement géographique, de l'histoire et de la stratégie politique.



FRANÇOIS DECOSTER

MAIRE DE SAINT-OMER, PRÉSIDENT DE L'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE SAINT-OMER,
VICE-PRÉSIDENT DE LA RÉGION HAUTS-DE-FRANCE, PRÉSIDENT DE L'AGENCE D'URBANISME DE SAINT-OMER

Notre agglomération se classe parmi les territoires les plus dynamiques des Hauts-de-France. C'est le résultat de choix politiques qui s'appuient sur les forces de notre territoire et d'une méthode de gouvernance fondée sur un esprit Start-Up.

Notre territoire, c'est d'abord un héritage de l'histoire avec le centre historique de sa ville-centre qui offre un témoignage unique de la ville européenne du Moyen Âge à nos jours. À l'appui du Site Patrimonial Remarquable et d'une politique incitative et coercitive de l'habitat, nous accompagnons l'évolution du parc de logements anciens.

Parallèlement, telle une galerie commerciale à ciel ouvert, nous transformons l'es-

pace public : écrin pour le patrimoine bâti, il se conjugue avec la refonte de la politique de stationnement, et s'appuie sur le retour de la nature et l'eau en ville.

La transformation de la gare illustre la place de l'innovation sur notre territoire, à la fois accélératrice et facilitatrice. Nous l'avons acquise en moins d'un an pour la transformer en pôle éco-numérique et de services. Après avoir prototypé son idée et l'avoir façonnée au contact de makers et de coworkers au sein de La Station, le créateur pourra y trouver le soutien nécessaire à l'épanouissement de son projet.

Cet accompagnement de l'innovation dans l'entreprise, nous le conjugurons avec le plan de redynamisation de l'enseigne-

ment supérieur et la proximité renouée entre chercheurs d'emploi et vivier potentiel.

Grâce à l'intelligence collective des acteurs publics et économiques, nous menons un choc de simplification administrative et nous nous ouvrons aux coopérations transfrontalières.

À l'appui de notre identité culturelle, nous restaurons et ouvrons les lieux patrimoniaux; nous développons des partenariats autour des récits de notre histoire; nous impulsions une nouvelle dynamique événementielle et garantissons l'accès de tous à l'enseignement artistique. Ces stratégies sur la culture sont le support au développement du mécénat.

**Les 3 places,
la requalification
de l'espace public**

© DR





Mitrons de cheminée
© CARL PETEROLFF



Plan de Saint-Omer par Ortelius, 1597
© BIBLIOTHÈQUE D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE SAINT-OMER



Maison des trois rois, 1633
© CARL PETEROLFF



Nouveaux produits pour l'office de tourisme et des congès
© AUDRSO

SAINT-OMER Une démarche intégrée d'attractivité en centre historique

Saint-Omer, 15 000 habitants, se situe dans un pôle urbain de 41 000 habitants composé de cinq communes et au sein d'une agglomération de 104 000 habitants. À l'instar de nombreuses agglomérations moyennes, le pôle urbain a connu au cours des dernières décennies une « périphérisation » des activités économiques, des services et de la production de logements. Ces constats sont exacerbés pour le centre historique qui a enregistré une perte de population. Dans le même temps, l'agglomération a gagné 4 400 habitants. Ces mécanismes modifient le fonctionnement territorial, ils imposent de revoir en profondeur les politiques de mobilité et d'accès aux services. Pour autant, les acteurs locaux ont considéré que la dévitalisation du centre-ville

n'était pas inéluctable et pourrait s'avérer à terme dommageable pour l'attractivité de l'audomarois. En conséquence, une stratégie offensive de reconquête des fonctions de centralité et de requalification du centre historique indissociable de l'image du territoire est menée en concertation entre la ville et l'agglomération.

● UNE DYNAMIQUE DE RÉNOVATION DU PATRIMOINE BÂTI

Elle vise à lutter contre l'insalubrité des logements animée par une équipe dédiée, à réduire les petits logements par une prime au regroupement, à réadapter le parc de logements anciens aux besoins contemporains des ménages avec une OPAH-RU qui conjugue actions incitatives et coercitives,

à favoriser la primo-accession par la création d'une aide. Parallèlement, le Site Patrimonial Remarquable créé en 2016 permettra la connaissance du patrimoine intérieur, sa préservation et la production d'une offre locative de qualité au travers d'avantages fiscaux. Afin que l'ensemble de ces dispositifs mobilisent, l'information et l'accompagnement sont primordiaux. Il a ainsi été créé la Maison de l'Habitat Durable. Elle fédère l'ensemble des acteurs autour d'un guichet unique pour l'habitant.

● UNE REQUALIFICATION DE L'ESPACE PUBLIC DES TROIS PLACES CENTRALES

Au service de la promotion de nouvelles pratiques de mobilité, de la valorisation du

cadre de vie et d'une ambition transformant rues et places en galerie commerciale à ciel ouvert, la conception de l'espace public a été co-construite avec les habitants et les commerçants. Le projet des trois places reconfigure le parcours du chaland et du touriste. L'entrée de ville au pied de la cathédrale est repensée avec la réalisation de la Maison du Patrimoine, porte d'entrée du Pays d'art et d'histoire, et d'un parking. Le parcours se poursuit par l'Office de Tourisme et des Congrès qui développe de nouveaux produits (Escape game, gyropodes, vélos électriques...). Le cheminement au travers des rues et places commerçantes se conclut vers les lieux de production et de diffusion culturelle. Le projet s'appuie sur la remise en eau et la création de fontaines. Le retour de la nature en ville et le mobilier urbain invitent les passants à flâner. Les espaces sont partagés entre les modes de déplacements et se veulent modulables selon les rythmes de la ville. En même temps la ville a mis en place un premier périmètre obligatoire de rénovation des façades avec un dispositif d'aide dégressif sur trois ans.

● UNE REVALORISATION DES FONCTIONS ÉCONOMIQUES

L'agglomération priorise l'implantation des activités tertiaires et de santé en centre-ville. Plus particulièrement concernant le commerce, par l'écriture d'une charte d'urbanisme intercommunale et la création d'un Office Intercommunal, la revitalisation s'enclenche. La charte prévoit le gel des implantations soumises à CDAC en périphérie, l'accompagnement des professionnels dans les évolutions des modes de consommation, la création d'un fond de développement alimenté par les recettes de la CFE sur les surfaces supérieures à 800 m².

● UN INVESTISSEMENT DANS LA CULTURE ET LE PATRIMOINE

Il s'agit d'offrir à l'audomarois un éventail de salles à vocation culturelle et touristique. Ainsi, le Moulin à café – théâtre de Saint-Omer (270 places), la Chapelle des Jésuites (500 places), complètent les différents jauges de spectateurs et l'éclectisme de l'offre avec la salle Balavoine (450 places) et le centre de congrès Scénéo (2 000 places). À l'appui des missions de recherche du Pays d'art et d'histoire, les récits sont supports de nouvelles dynamiques de développement local et de rayonnement international. Ainsi la découverte du First folio de W. Shakespeare dans le fond patrimonial de la bibliothèque permet de mettre le théâtre de Saint-Omer en partenariat avec le théâtre du Globe à Londres et de programmer les Shakespeare Days ; de même, l'accueil des Jésuites anglais au 18^{ème} siècle dont la famille Carroll, est le

LES AGENCES D'URBANISME AUX CÔTÉS DES VILLES ET AGGLOMÉRATIONS MOYENNES

Les agences d'urbanisme accompagnent de nombreuses agglomérations et villes moyennes pour construire leurs stratégies urbaines. Elles travaillent en lien avec les collectivités, communes et intercommunalités pour les aider à élaborer un projet territorial et des projets urbains mais aussi leurs politiques publiques (politiques de l'habitat, foncières, de mobilité, patrimoine territorial...).

Le réseau des agences organise également régulièrement des workshops mobilisant des experts issus de diverses agences pour travailler conjointement à l'émergence d'un projet territorial (cf. atelier projet urbain et paysage 2017 sur Fécamp).

fondement d'un projet international d'ampleur en lien avec l'État du Maryland et les prestigieuses universités américaines de Georgetown, Harvard et Chicago.

Afin de garantir l'égalité d'accès à l'enseignement artistique et les coopérations dans les équipements culturels, l'agglomération a pris la compétence de l'enseignement de la danse, de la musique et du théâtre et a créé l'Établissement Public de Coopération Culturelle la Barcarolle.

La requalification de l'espace public et l'investissement dans la valeur patrimoniale permettent l'impulsion d'une dynamique événementielle renouvelée, dont le Jazz festival en est le plus grand emblème.

Le planning de l'ensemble de ces réalisations est semblable à une partition de musique permettant de partager le rythme de la renaissance du centre historique auprès du grand public.

● UNE STRATÉGIE RENOUVELÉE DE MARKETING TERRITORIAL

Elle vise à « faire savoir » les mutations engagées avec la création de nouveaux outils. Le livret « Saint-Omer et sa région the place to be » est le langage commun à l'ensemble des acteurs de la promotion. Il est complété par des fiches abordant les secteurs de projets urbains. Par ailleurs, des outils numériques ont été développés afin de modéliser en trois dimensions les secteurs de projet. La promotion repose également sur la mise en image du territoire. « La chambre des rêves », film de promotion touristique, le parcours de l'entrepreneur piloté par l'action économique de l'agglomération, contribuent à faire changer l'image du territoire auprès des publics extérieurs et à partager la dynamique en cours à l'interne.



Impulser une nouvelle dynamique événementielle
© AUD SAINT-OMER

LIBOURNE Une agglomération péri-métropolitaine qui mise sur la qualité

Port fluvial historique à la confluence de deux cours d'eau, Libourne cherche à revaloriser son image alors qu'elle doit composer avec un centre-ville actuellement peu dynamique et une population qui se précarise. Cette bastide, devenue sous-préfecture, collée à l'aire urbaine bordelaise, est cependant le deuxième pôle urbain et économique de Gironde, à 35 km de Bordeaux et à 25 min par le train de la métropole... et des 30 000 emplois du futur quartier d'affaire européen Bordeaux Euratlantique.

● ÊTRE PÉRI-MÉTROPOLITAINE : D'ABORD UN ATOUT

Le logo de la Communauté d'Agglomération de Libourne (Cali) s'intitule « L'agglomération rive droite de Bordeaux ». Les libournais affichent ici leur volonté de s'intégrer dans le développement métropolitain bordelais. Vu de l'étranger, Libourne est complètement intégrée à la « destination Bordeaux ». Pour garder son identité, elle doit cependant se construire un capital image, autour d'une ville « à taille humaine » dans l'archipel métropolitain de Bordeaux. Elle doit trouver son positionnement en tant que trait d'union entre le foyer métropolitain et son hinterland plus rural. La Cali a donc lancé ses ateliers péri-métropolitains en 2016 pour affirmer cette inscription métropolitaine, en proposant une offre territoriale complémentaire.

Les intercommunalités de Bordeaux Métropole et de la Cali ont ainsi formalisé un partenariat, avec la signature d'un protocole de coopération en octobre 2017. Plusieurs axes de travail sont identifiés. D'abord la question de l'accueil et de la mobilité des populations, où il s'agit d'intégrer les enjeux de

développements résidentiels et de déplacements à une échelle interterritoriale. Le développement économique et l'offre touristique sont aussi à construire collectivement au travers d'un marketing territorial partagé.

● LA QUALITÉ URBAINE COMME VECTEUR

Le projet urbain « Libourne 2025, La Confluence » rappelle la confluence métropole-pays mais aussi la confluence de la ville et de la nature. Il vise à « mettre en scène le patrimoine historique et naturel » au travers des projets publics phares qui ont vocation à faire levier sur les investissements privés. L'objectif est bien de « passer d'une attractivité subie à une attractivité choisie ».

Celle-ci se construit par la réhabilitation de l'habitat, de l'offre commerciale et de services, de la culture et des espaces publics. La ville et la Cali ont signé une convention sur les « centres-villes de demain » avec la Caisse des Dépôts en mai 2016. La ville a aussi lancé en 2016 un appel d'offre pour une étude urbaine de revitalisation du centre-ville, par l'embellissement du cadre de vie et l'animation de la ville. L'Agence d'Urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba) l'accompagne en proposant des méthodes d'investigation sur la question de la densité urbaine ressentie, sur les enjeux économiques en matière de réhabilitation et sur la qualité urbaine.

Cette dernière vise à ramener l'usager et ses attentes au centre du projet au travers de la « qualité de vie » pour évaluer et piloter le projet. L'a'urba a construit un outil de diagnostic du territoire à partir d'analyses mul-

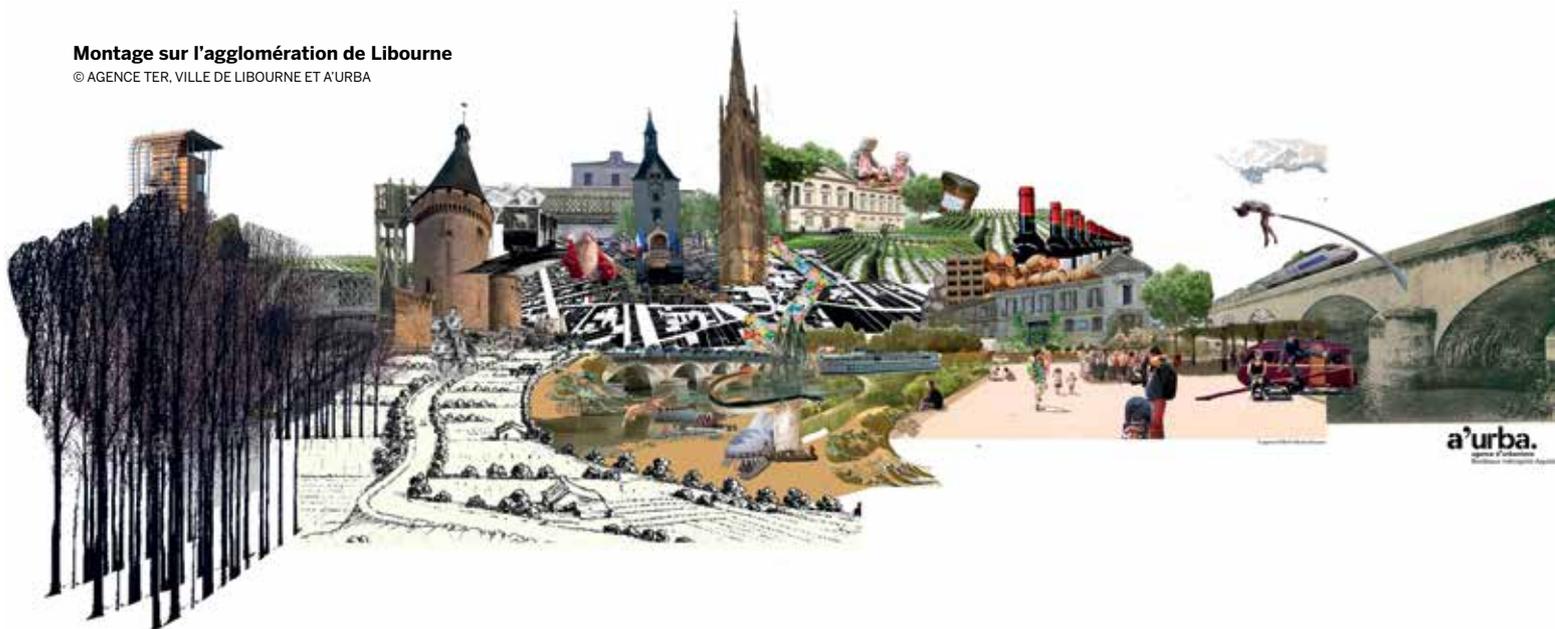
ticitaires de terrain qui produisent des « cartographies » de gradients de qualité urbaine. Elles se structurent selon trois approches : une lecture émotionnelle pour comprendre si l'on se sent bien sur un lieu au travers des ambiances, de la lisibilité et de l'appropriation des paysages et formes urbaines ; une analyse fonctionnelle pour savoir si l'on y trouve ce dont on a besoin ; enfin, une approche sociale permet d'identifier les enjeux de mise en relation des individus entre eux. Les tests effectués sur le centre de Libourne en 2017 ont montré des liens forts entre identification et patrimoine liés au caractère historique des sites et à la présence de l'eau. Cette matière est présentée et débattue avec les techniciens, élus, habitants et professionnels libournais en 2018 dans des ateliers participatifs.

● L'AGENCE D'URBANISME : UN OUTIL « MÉTROPOLITAINE » AU SERVICE D'UNE VILLE MOYENNE

Des dispositifs nouveaux sont en marche pour faire de Libourne un terrain de construction grande nature de la ville péri-métropolitaine. L'a-urba y trouve sa place en proposant des méthodologies d'observation et d'accompagnement innovantes. Elle est aussi un outil d'animation et de médiation territoriale puisqu'elle a fortement contribué aux ateliers péri-métropolitains et à la construction de la collaboration entre la Cali et Bordeaux Métropole. L'adhésion de la Cali à l'a-urba en 2016 démontre ainsi le rôle de liant, de par sa nature partenariale, de l'agence d'urbanisme entre différents territoires qui cherchent à se construire un destin commun.

Montage sur l'agglomération de Libourne

© AGENCE TER, VILLE DE LIBOURNE ET A'URBA



FÉCAMP Un atelier projet urbain de la FNAU pour impulser une réflexion sur le cœur d'agglomération

Située à 40 km du Havre et 80 km de Rouen, Fécamp joue un rôle de ville-centre, de « ressources », pour un territoire plus vaste que celui de son agglomération. Dès lors, se pose la question du rôle de cette ville-centre pour son bassin de vie et de sa capacité à attirer, à amplifier son rôle de « centre urbain de référence » ?

● CONSOLIDER LE STATUT DE CŒUR D'AGGLOMÉRATION

L'agglomération Fécamp Caux Littoral compte 33 communes et près de 40 000 habitants. Pour moitié, ceux-ci habitent la commune de Fécamp. Sur le plan démographique, le territoire connaît une hausse modérée mais constante de sa population. La ville de Fécamp, quant à elle, a vu sa population reculer avant de connaître plus récemment une légère progression. Le périmètre intercommunal, quoiqu'élargi depuis le 1er janvier 2017 ne traduit que partiellement l'influence de la ville au sein du bassin de vie qui l'entoure.

Pour conserver son rayonnement et éviter une érosion de son attractivité résidentielle, économique et commerciale par les marges de son territoire, la ville et l'agglomération dressent de nouvelles politiques d'aménagement propres à consolider les dynamiques de centralité après avoir expérimenté (ou subi) une périurbanisation des différentes fonctions de la ville. En cela, les problématiques des villes dites « moyennes » sont proches de celles des grandes agglomérations.

Ce travail en cœur de ville est lancé. Il repose sur un vaste programme associant des interventions ponctuelles de renouvellement urbain, de requalification de bâtiments désaffectés mais aussi d'implantation de nouveaux services et équipements avec l'objectif de rehausser le niveau de services offert à la population et aux visiteurs.

Cependant, si le contenu de ce projet est déterminant pour le territoire, le processus qui amène à faire de Fécamp un cœur d'agglomération aux enjeux partagés par tous est essentiel. Il importe avant tout de pouvoir assumer ce statut de centre qui concentre et attire à lui les fonctions et les intensités urbaines. La notion de centralité et de construction d'un cœur d'agglomération est un élément-clé du travail que l'Agence d'Urbanisme du Havre et de l'Estuaire de la Seine entend conduire avec les élus dans le cadre de l'élaboration de leur document d'urbanisme intercommunal.

● L'INTERFACE VILLE-PORT COMME MOTEUR DE L'AGGLOMÉRATION

Missionnée en 2016 pour la réalisation com-



Fécamp Saint Léonard Vaucottes
© VINCENT RUSTUEL

plète du PLU, l'AURH s'est attachée à présenter les ressorts et les objectifs de ce qui pouvait faire le projet d'aménagement de l'agglomération. La suppression des limites administratives autorisées par l'exercice de construction du PLUi et la prise en compte des différentes échelles possibles du projet ont rapidement fait la démonstration qu'un secteur particulier devait être appréhendé comme un moteur pour l'agglomération : celui de l'interface ville-port.

La particularité d'une intervention dans l'interface ville-port (un estuaire aménagé et sa vallée) est principalement liée aux échelles (dimension des parcelles, constructions), aux besoins de cohabitation dans un contexte où les dimensions urbaine et portuaire s'entrecroisent mais aussi à la nature même du site dans un fond de vallée parcouru par l'eau.

● L'ATELIER DU CLUB PROJET URBAIN COMME DÉCLENCHEUR DE PROJETS

Pour renforcer la dynamique de projets qui accompagne la démarche de PLUi, la ville et l'agglomération se sont portées candidates à l'accueil du Club Projet Urbain et Paysage de la FNAU pour sa session 2017. La mission confiée au club reposait sur la compréhension des différentes échelles mais aussi sur la possibilité d'intégrer différents projets à

un schéma global. Les enseignements tirés des travaux ont rapidement été débattus et assimilés pour intégrer la procédure de PLUi mais également pour enrichir une vision plus globale des projets urbains en gestation. La construction de cette centralité rayonnante a trouvé quelques-uns de ses points de sortie grâce à l'intervention du Club Projet Urbain et Paysage de la FNAU et notamment :

- l'affirmation d'une centralité forte se fait par la construction, à plusieurs échelles, de projets permettant de qualifier tous les espaces. Pour l'agglomération de Fécamp, cette échelle est celle de la Vallée de la Valmont ;
- l'impératif de définir un projet assurant la cohabitation des différentes activités présentes ou à venir - dans un port il importe ainsi d'allier les espaces productifs des métiers historiques (pêche, plaisance, commerce) et les nouvelles attentes liées à la proximité de l'eau (usages productifs, récréatifs) ;
- l'inscription dans le long terme et autour d'un plan guide d'une stratégie foncière permettant d'optimiser le foncier avec la volonté de reconvertir des espaces sous-occupés, des friches industrielles pour installer et conforter toutes les fonctions de la ville.

LE LEVIER DU LOGEMENT ET DE L'ESPACE PUBLIC POUR LA QUALITÉ DE VIE ET L'URBANITÉ

L'enjeu est double : redonner une attractivité à l'habitat des centres par des opérations de renouvellement urbain en profondeur et faire muter le modèle d'aménagement du logement en périphérie.

Logement, espace public, patrimoine et transition écologique

Les projets urbains et d'aménagement, les documents d'urbanisme et les politiques locales de l'habitat (PLH) sont à muscler conjointement sur ces deux volets, dans une logique de rééquilibrage des marchés fonciers et immobiliers, au profit des centralités.

● CONNAÎTRE LES DYNAMIQUES POUR AGIR

Villes de France a créé un Observatoire de l'Habitat en 2016 qui porte sur 528 villes et 272 EPCI. L'association plaide pour donner priorité au parc de logement existant, en le réhabilitant avec les financements FEDER pour la performance énergétique ou avec le financement de l'ANRU. L'autre enjeu est d'attirer les jeunes ménages, qui partent en périphérie pour trouver des loyers moins élevés, car même si les villes moyennes sont dans un contexte de marché détendu, elles présentent souvent des loyers assez élevés. Se révèle donc un enjeu de connaissance fine en stock et en flux des parcs, marchés et loyers...pour guider les politiques locales de l'habitat.

● L'ESPACE PUBLIC AU CŒUR DU PROJET DE RENOUVELLEMENT

L'attractivité du cœur d'agglomération va de pair avec l'aménagement qualitatif des espaces publics et paysagers. L'espace public est au cœur des aménités urbaines comme cadre des usages et du lien social (promenades, marchés, cafés et restaurants...). Sa requalification permet d'intégrer de nouveaux modes de déplacement, de faire pénétrer la nature en ville, d'aménager les berges de fleuves et rivières et ainsi créer de nouveaux lieux et pratiques, et de jouer sur les usages temporaires pour favo-

riser leur appropriation. Dans les territoires en déprise et sans dynamique immobilière, démolir, dédensifier et reconquérir des friches par l'espace paysager et les usages récréatifs, permettent d'amorcer leur mutation immobilière, et se révèlent souvent une étape efficace.

● LA CLEF DE L'ACTION FONCIÈRE

L'agglomération moyenne offre souvent une grande potentialité d'espaces insuffisamment exploités ; des friches existantes ou en devenir dans son centre ou dans les espaces en périphérie. Le réinvestissement de ces espaces est donc une priorité pour les rendre plus attractifs et plus investis.

L'action foncière est une clef de la mutation des centres anciens. Elle suppose une chaîne de l'ingénierie depuis la connaissance fine des marchés, des tenements, de leurs contraintes et de leurs possibilités de mutation. L'action foncière opérationnelle permet de réaliser des opérations d'ensemble complexes via l'acquisition négociée, l'intervention d'un Établissement Public Foncier (EPF), la mise en place de Déclaration d'Utilité Publique (DUP) ou d'opérations d'ensemble.

● CONJUGUER LOGEMENT, PATRIMOINE ET CRÉATIVITÉ POUR RECONQUÉRIR LES CENTRES-VILLES

Pour conduire les politiques de reconquête des centres, les ressources patrimoniales souvent très présentes mais dégradées, ont vocation à être mobilisées dans une approche globale en s'appuyant sur la loi CAP et les principes du récent rapport Dauge. Cette reconquête pour créer une

attractivité doit associer des projets de logements sociaux et intermédiaires, de logements pour jeunes (étudiants, stagiaires), mais aussi d'hôtellerie patrimoniale, pour créer une dynamique favorable au développement des investissements privés. La dédensification des cœurs d'ilôts pour en faire des espaces paysagers privés ou collectif est également importante pour adapter les logements aux familles. Ces projets ne peuvent se concrétiser sans des approches globales et une impulsion d'outils et de financements publics.

● ET DÉVELOPPER UNE CAPACITÉ D'AMÉNAGEMENT QUALITATIF DU PÉRIURBAIN

Outre la maîtrise des extensions périphériques par les documents d'urbanisme, il s'agit de favoriser des opérations qualitatives dans le périurbain, notamment en développant des opérations de densification qualitative des secteurs pavillonnaires ou des opérations nouvelles ciblées, permettant la requalification des pavillonnaires anciens énergivores et des opérations nouvelles innovantes.

● FAIRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE UN LEVIER DE PROJET

Il s'agit aussi de faire de la transition écologique un levier par la préservation des espaces naturels, l'insertion de la nature en ville, le développement des énergies renouvelables et la maîtrise des consommations, la requalification des espaces de friches pour enrayer l'étalement urbain, la valorisation des circuits courts...

Reconquête du cœur de Cahors, une « ville démonstratrice »

La Ville de Cahors est située dans la région Occitanie et s'inscrit dans l'agglomération du Grand Cahors. La commune et l'agglomération se sont lancées dès 2008 dans un grand projet de « reconquête du cœur de Cahors ». Ce cœur de ville a une morphologie contraignante puisqu'il est situé dans une boucle du Lot. La ville est découpée en trois secteurs, un secteur médiéval, un secteur du XIX^{ème} et un secteur contemporain en cours de réorganisation. Un travail a été mené sur cette contrainte pour la transformer en opportunité et permettre le développement et la sauvegarde du cœur de ville.

● RECONSTRUIRE LA VILLE SUR LA VILLE

Dès 2008, les quartiers de la ville sont identifiés pour être requalifiés et les premiers schémas directeurs sont mis en place pour l'accompagner.

La prise en considération des Plans de prévention des risques d'inondation (PPRI) a été un moyen de travailler sur certaines zones de la ville, telles que la zone Est avec la reconstruction de logements sociaux situés en zone rouge, au travers d'une Procédure Intégrée de Logement (PIL). Des actions ont également été menées sur l'entrée de ville, au sud de l'agglomération qui est un point stratégique et sur l'ancienne plaine maraichère, lieu de développement des infrastructures sportives et universitaires. La dernière zone d'action est le cœur de Cahors, un Site Patrimonial Remarquable (ancien Secteur Sauvegardé) de 30 ha, présentant toutes les qualités d'un éco-quartier; densité urbaine, fonctions et services intégrés. Le secteur sauvegardé est la partie médiévale de la ville et constitue son identité patrimoniale, il est mis en valeur par des politiques publiques mais aussi par une prise de conscience des citoyens. Cette première phase a permis de valoriser les espaces en rénovant des façades mais également les espaces publics. Ces actions ont amorcé la reconquête du cœur de l'agglomération qui a débuté en 2014 au début du second mandat.

● LA DÉMARCHE CŒUR D'AGGLOMÉRATION

Les objectifs de cette démarche s'inscrivent dans le projet de territoire, dans le dialogue métropolitain avec Toulouse et dans les différents plans et schémas de développement. Il repose sur un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) revisité mis en place par la commune de Cahors. Ce plan sert de support au projet urbain et permet

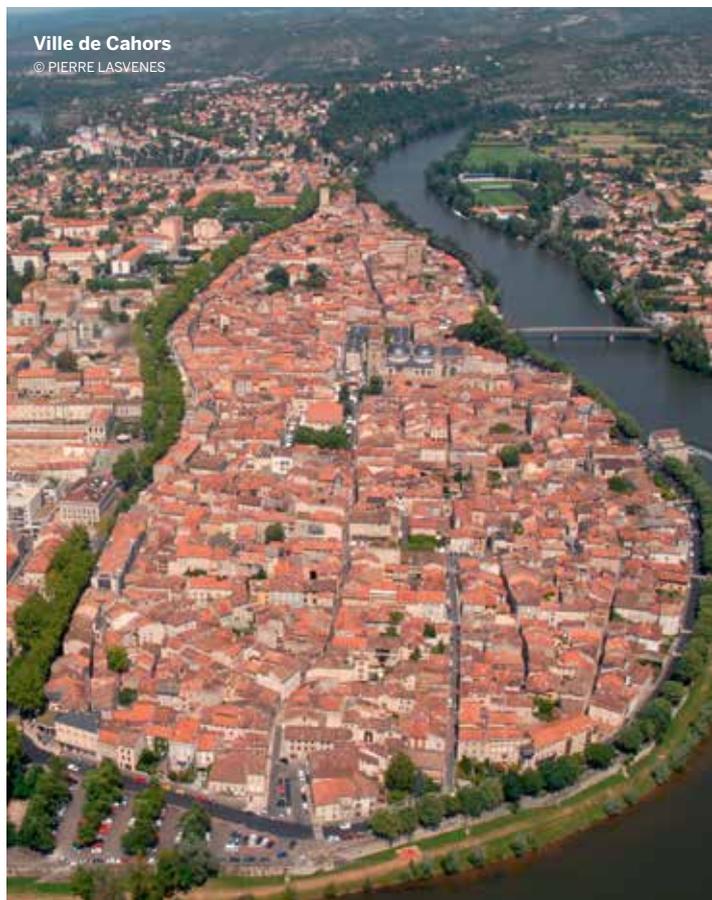
de répondre aux objectifs politiques : diminuer la vacance et l'insalubrité des logements, faire revenir les familles dans le cœur de ville, attirer de nouvelles populations et devenir exemplaire d'un point de vue énergétique.

Le patrimoine est donc le moyen de mettre en mouvement le territoire et l'ensemble des services travaille en projet pour atteindre l'objectif. La démarche repose sur une complémentarité entre une gouvernance politique et une gouvernance technique. La partie technique s'appuie sur une expertise de la direction du patrimoine, qui travaille avec une archéologue du bâti. Grâce à son expertise sur l'historique des bâtiments, elle propose des évolutions respectant leur histoire et permet également un dialogue fructueux avec l'architecte des bâtiments de France et les propriétaires.

La ville a fait le choix de renforcer les commerces dans le centre, de le rendre vivant avec le développement d'équipements structurants notamment un cinéma et une auberge de jeunesse. Elle a également obtenu le maintien des services de l'État au centre-ville, ce qui permet aux habitants de disposer d'une centralité de services. La Caisse des dépôts accompagne Cahors dans le cadre de son programme « Ville de demain » et des villes démonstratrices, sur le volet de l'évolution commerciale.

● AGIR SUR LE LOGEMENT POUR RÉINVESTIR LE CENTRE

La Ville doit faire face à la vacance et l'insalubrité de son centre. La politique de l'habitat 2014-2020 prévoit la diminution de la vacance, de l'insalubrité et de la précarité énergétique, par le biais d'une OPAH-RU sur l'ensemble du centre. Différents types de dispositifs d'accompagnement ont été mis en place, certains sont incitatifs, d'autres coercitifs. Une taxe a été instaurée sur les logements vacants. Des îlots sont rénovés avec l'appui de la concession publique d'aménagement, qui rachète les bâtiments, les recycle pour ensuite les remettre sur le



marché, à un prix normal. Ce dispositif a été rendu possible grâce à des subventions finançant le différentiel entre le prix d'achat et le prix de vente. Des rénovations plus individuelles sont facilitées par la mise en place de primes des deux collectivités comme celles de l'éco-rénovation, la sortie de vacance ou la fusion de petits logements. Cette reconquête des secteurs anciens s'appuie également sur une stratégie entre formation, recherche et innovation par le biais du projet ENERPAT (ENERgie-PATrimoine). Cahors devient un pôle d'excellence territoriale en matière de rénovation énergétique du bâti ancien, par le biais de l'accueil d'une thèse CIFRE sur la réhabilitation énergétique, de passerelles avec un laboratoire toulousain sur la question et du programme Européen Interreg-SUDOE. Le plan de sauvegarde et de mise en valeur devient un laboratoire d'innovation à ciel ouvert. Ce sont toutes ces actions sur le patrimoine qui font de Cahors une des premières villes démonstratrices.

MICHEL SIMON
MAIRE ADJOINT DE CAHORS ET VICE PRÉSIDENT
DE L'AGGLOMÉRATION GRAND CAHORS

DIALOGUE TOULOUSAIN Biennale européenne des patrimoines : l'innovation dans le logement au cœur de la reconquête des centres anciens

La Biennale européenne du patrimoine urbain est un événement proposé par le Dialogue Métropolitain de Toulouse qui constitue un espace de dialogue entre douze agglomérations¹. La Biennale est l'expression de leur vision partagée du patrimoine comme levier majeur d'une politique urbaine intégrée.

● LA BIENNALE EUROPÉENNE DES PATRIMOINES

En 2016, la première édition de la Biennale a dressé le constat des ruptures territoriales, économiques, sociales et culturelles à l'œuvre dans les centres anciens de villes petites et moyennes. La problématique de l'habitabilité contemporaine de ces espaces s'est affirmée comme le fil rouge de l'événement. Le logement a ainsi été hissé comme clé d'entrée des politiques de reconquête. Comment faciliter l'intervention et l'investis-

sement en centre ancien pour créer les conditions d'accueil de la vie contemporaine et attirer à nouveau des habitants ? La Biennale s'est alors ouverte sur la conviction que l'innovation dans le logement devait désormais être au centre des politiques de reconquête.

● CENTRE ANCIEN : PATRIMOINE D'AVENIR, UNE DÉMARCHE PARTENARIALE

Dans cette perspective, l'amélioration énergétique du bâti ancien constitue un enjeu fort de préservation et de valorisation du patrimoine. Le Dialogue Métropolitain de Toulouse s'est ainsi engagé dans la préfiguration d'un cluster où le patrimoine est au cœur d'une filière d'avenir en matière de rénovation énergétique. Cette démarche partenariale qui associe les agglomérations du Dialogue métropolitain, la CDC, l'EPF

Occitanie, vise à partager des bonnes pratiques et mettre en place une ingénierie d'appui, véritable « task force » dédiée aux centres anciens patrimoniaux. Ce dispositif sera ouvert aux laboratoires de recherche, aux experts et au-delà aux entreprises et start-up.

Ce cluster sera à l'honneur de l'édition 2018 de la Biennale consacrée aux « Approches contemporaines en patrimoine ». Elle s'intéressera plus spécifiquement à cette thématique dans une perspective de redynamisation des centres bourgs.

1. Sont membres la Communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges, les Communautés d'agglomération de l'Albigeois, du Grand Auch, du Grand Cahors, de Carcassonne Agglo, de Castres-Mazamet, du Pays de Foix – Varilhes, du Grand Montauban, du Muretain, de Rodez Agglomération, du SICOVAL, Toulouse Métropole et la Région Occitanie (membre associé).

Plaidoyer pour un Plan national en faveur des nouveaux espaces protégés

Ce rapport est né d'une réflexion avec le ministère de la Culture. L'objectif de ce plan n'est pas de remplacer la loi Malraux, qui a pour objectif de valoriser le patrimoine des centres anciens historiques et offre des outils de préservation et fiscaux, mais de mettre en avant des dispositifs pour lutter contre le décrochage et le déclin de certains centres de villes moyennes. Ces derniers n'ont souvent pas bénéficié de la loi Malraux pour des raisons liées à la complexité des démarches et ces cœurs historiques sont donc aujourd'hui dégradés..

La proposition d'un Plan national a été élaborée à partir de visites de terrain. Sa vocation est de donner aux villes moyennes qui sont pôles de centralité, riches en patrimoine mais mal-en-point, des réponses politiques fortes et globales. Les territoires éligibles au plan mettraient en place un Plan de Sauvegarde et de Mise en Valeur (PSMV) ou un Plan de Valorisation Architecturale et Paysager (PVAP), qui leur donnera le statut de « Sites Patrimoniaux remarquables ». Les

territoires, en s'appuyant sur les dispositifs existants, auront à mettre en place un projet de renaissance urbaine et patrimoniale sur dix ans, avec des actions à court, moyen et long termes. Le plan est surtout orienté sur les centres historiques et l'habitat, mais il doit prendre en compte l'environnement global, et être construit à l'échelle de l'intercommunalité et s'appuyer sur un projet de territoire. Pour accompagner ce projet, un « atelier de maîtrise d'œuvre urbaine et patrimoniale » est mis en place pour réunir l'ensemble des partenaires du projet et le concrétiser.

L'attractivité est un enjeu de taille, qui doit passer par le développement d'une offre culturelle et artistique sur l'ensemble de l'année, par un développement des réseaux internet haut débit, mais également par la création d'une hôtellerie patrimoniale. Au delà du plan, un ensemble de propositions sur les sujets du logement, du commerce, de développement durable, de l'attractivité, de l'innovation, de la formation est proposé par

le rapport Dauge. Les villes moyennes sont invitées à concentrer leurs politiques sur la rénovation de l'habitat en centre-ville et non sur la construction de nouveaux logements en périphérie. La défiscalisation prévue dans la loi Malraux serait étendue dans les secteurs patrimoniaux classés et inscrits. Un moratoire de 5 ans dans les zones commerciales en périphérie est proposé pour permettre un retour du commerce vers les centres-villes. Sur l'ensemble de la durée du Plan, l'État devrait s'engager à ne pas retirer de nouveaux services publics des centres. D'un point de vue financier, le plan repose sur la mobilisation des financements existants comme le CPER, le programme national « centres-bourg », la fiscalité Malraux... Pour la phase opérationnelle la Ville et l'intercommunalité, l'État, la Région et le Département sont associés autour d'un contrat.

D'APRÈS LE RAPPORT DE YVES DAUGE, PLAN NATIONAL EN FAVEUR DES NOUVEAUX ESPACES PROTÉGÉS

OISE-LES-VALLÉES La création de logements, enjeu central des quartiers de gare

Les quartiers de gare ont connu, dans de nombreuses villes, un déclin démographique provoqué par au moins trois raisons :

- la crise industrielle qui a fait disparaître un tissu d'entreprises installé le long du faisceau ferroviaire, et a entraîné le départ de salariés qui avaient fait vivre le commerce local ;
- une politique orientée voiture qui a favorisé les territoires périphériques, mieux desservis par les infrastructures routières et où se sont installés centres commerciaux, entreprises et logements ;
- une dégradation progressive de ces quartiers avec un parc immobilier de faible qualité, un commerce local en déperdition et un contexte social préoccupant.

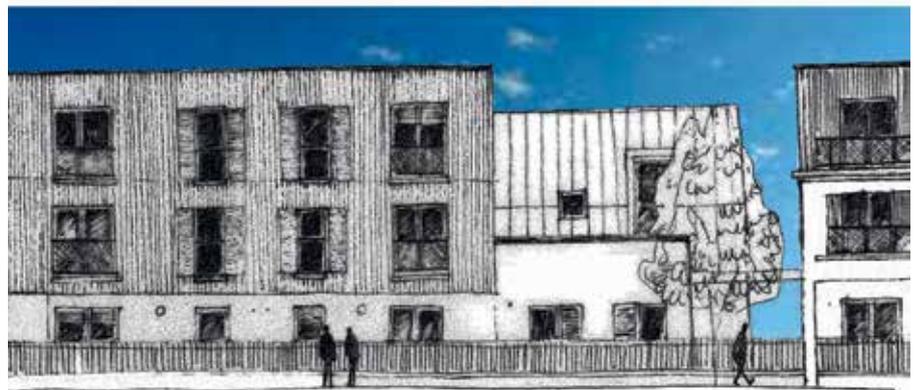
● UNE FORTE VOLONTÉ DE RECONQUÉRIR LES QUARTIERS DE GARE

Depuis plus de 20 ans, les réflexions menées pour transformer ces quartiers se sont multipliées et répondent à de nombreux enjeux, dont la création de logements constitue une composante majeure. Il s'agit de répondre à la demande des habitants qui, dans le cadre de temps de parcours domicile travail toujours plus longs, souhaitent vivre à proximité des transports collectifs et en particulier des gares. Il s'agit aussi de répondre aux attentes de l'État en matière de densification, de développement des transports collectifs et de réappropriation des friches.

● MAIS UNE COMPLEXITÉ DE MISE EN ŒUVRE

Cette volonté fait cependant face à la réalité du terrain qui ne facilite pas nécessairement la mise en œuvre des projets.

À l'exception dernières gares construites en périphérie qui disposent de grandes réserves foncières mais sont déconnectés des centres, les quartiers de gare sont souvent très urbanisés et les réserves foncières y sont rares. Par ailleurs, lorsqu'elles existent, elles sont parfois polluées ou localisées en zone inondable, accroissant le coût des opérations à venir. Notons enfin la présence de grandes emprises ferroviaires que la SNCF hésite souvent à libérer pour des raisons stratégiques compréhensibles. Dans ce contexte de rareté et de cherté du foncier à bâtir, la construction de logements tire son épingle du jeu de manière très inégale. Le logement se trouve aussi en concurrence avec de nombreuses autres fonctions urbaines : gare et pôle d'échange multimodal, bureaux, commerces, hôtels, équipements et espaces publics, qui veulent tous profiter de la proximité la plus immédiate



avec la gare. Vue la rareté du foncier, le positionnement de toutes les fonctions sur un espace aussi réduit relève du casse-tête. Dans ce contexte, la qualité de la stratégie territoriale initiale et la capacité du chef d'orchestre à maintenir le cap, constituent les clefs d'un projet équilibré.

● LA CRÉATION DE LOGEMENTS, UNE NECESSITÉ POUR GÉNÉRER UNE DYNAMIQUE URBAINE

Un projet urbain autour d'une gare ne peut reléguer l'habitat au second plan sous prétexte de privilégier la fluidité des flux, y compris si ces derniers se font en transport en commun. Si l'organisation de l'intermodalité est indispensable au bon fonctionnement d'un territoire, la création de logements à proximité du réseau ferroviaire permet aussi d'éviter des déplacements entre les logements et la gare.

La création de ces logements, constitue aussi une opportunité évidente pour créer une dynamique commerciale et plus largement urbaine. Les habitants sont des consommateurs, mais aussi des animateurs de l'espace public et de la ville. Leur présence est donc indispensable pour faire naître une nouvelle dynamique urbaine. Par ailleurs, si les voyageurs des trains sont considérés comme des clients potentiels pour le commerce des quartiers de gares, ils ne font souvent qu'y passer brièvement, pressés de rentrer chez eux, inquiets de rater leur train ou leur bus.

Pour beaucoup de voyageurs, le secteur de la gare n'est qu'une vaste zone de transit. Il s'agit donc d'en faire de nouveaux pôles urbains, d'y installer des habitants et des touristes qui y prendront le temps de vivre et en feront un vrai quartier.

PROPOSITIONS FNAU Réorienter la fiscalité, connaître et anticiper, agir par le foncier, conduire des opérations d'ensemble de renouvellement urbain

● RÉORIENTER LES OUTILS FISCAUX EN FAVEUR DES CENTRALITÉS AU NIVEAU NATIONAL ET LOCAL

- Réorienter les outils de solvabilisation des ménages (PTZ), les outils opérationnels et la fiscalité en faveur des centralités (Malraux, TVA 5,5 %, leviers ANRU-ANAH...).
- Appliquer des taxes d'aménagement différenciées entre extension et renouvellement urbain et des exonérations et décotes dans les centralités.

● CONNAÎTRE, ANTICIPER ET AGIR PAR LE FONCIER

- Soutenir et diffuser les observatoires locaux de l'habitat et des observatoires fonciers pour avoir une connaissance fine des gisements et marchés fonciers et immobiliers, afin de guider les politiques locales de l'habitat.
- Soutenir et développer l'action des EPF qui permet l'acquisition de tènements dégradés, l'allongement du temps de portage foncier, et le développement du système de décote.
- Identifier des sites de projets stratégiques prioritaires (centres-villes patrimoniaux,

quartier de gare, mutations de friches industrielles ou urbaines) pour y prioriser l'action et l'investissement public et privé.

● CONDUIRE DANS LA DURÉE DES OPÉRATIONS D'ENSEMBLE DE RENOUVELLEMENT URBAIN DES CENTRES-VILLES

- Expérimenter et diffuser des outils visant un nouveau modèle économique pour les centres-villes en favorisant la création de valeur et l'investissement entre les entités publiques pour stimuler l'investissement privé qui permettent une approche globale du renouvellement urbain sur un quartier (Projet Partenarial d'Aménagement).
- S'inspirer de l'expérience des PRNQAD pour développer des opérations d'ensemble associant opérations d'acquisition-amélioration, dédensification et opérations nouvelles.
- Soutenir et diffuser les Organismes Fonciers Solidaires (OFS) wwet le système du Bail Réel Solidaire (BRS) permettant de dissocier la propriété foncière (maîtrise publique) et immobilière pour développer l'accession abordable, monter des opéra-

tions de réhabilitation lourde, mais aussi gérer le peuplement en faveur de la mixité.

- Gérer des opérations qui permettent de conjuguer la dimension patrimoniale avec des usages et des réalisations contemporaines, dégager les cœurs d'îlot et les espaces privatifs pour les logements.

● ARTICULER RECONQUÊTE DES LOGEMENTS ET TRANSITION ÉCOLOGIQUE

- Mobilisation des « Contrats de Transition Ecologique » en étroite articulation avec le Programme villes moyennes notamment sur les aspects de requalification énergétique du bâti patrimonial avec des outils adaptés.
- Aborder la réhabilitation énergétique de manière globale et non au coup par coup (études préalables et opérations d'ensemble, identification des secteurs à grande précarité énergétique...).
- Développement d'outils financiers permettant la réduction des dépenses de fonctionnement notamment des édifices publics (intracating sur la consommation énergétique...).

Le dispositif « Centre-Ville de Demain » de la Caisse des Dépôts

● LES VILLES MOYENNES : DES TERRITOIRES CRÉATEURS DE VALEUR

Le Groupe Caisse des Dépôts a engagé depuis mars 2016 une démarche dédiée à la redynamisation des centres-villes des agglomérations moyennes. Elle traduit la stratégie du Groupe d'accompagner les transitions profondes que les territoires connaissent. Elle prend place dans les options proposées par le Directeur des Territoires de la Caisse, Marc Abadie. Cette démarche concerne aujourd'hui un peu plus de 70 villes et agglomérations intermédiaires dont les centres-villes présentent des indices de fragilité. Elle se concrétise par une convention « Centre-Ville de Demain » à travers laquelle la CDC mobilise ses moyens d'ingénierie, de financement et d'investissement pour accompagner la mise en œuvre opérationnelle des projets de revitalisation.

● DES PREMIERS ENSEIGNEMENTS PEUVENT ÊTRE TIRES

Il est impératif d'associer la place et la fonction de la centralité à son véritable territoire d'influence ; au-delà de la ville, c'est au niveau du bassin de vie que tous les sujets fondamentaux doivent être posés et traités : les mobilités, les offres commerciales, les services à la population, les offres résidentielles... Le projet de redynamisation doit s'appuyer sur un solide diagnostic et des options claires en matière d'urbanisme, notamment sur le plan de l'urbanisme commercial. On sait maintenant que ces centres de ville et d'agglomération seront plus resserrés spatialement et que, comme pour toute centralité, le sujet majeur est celui des flux. Aujourd'hui, l'enjeu est de permettre à ces territoires d'avoir accès aux capacités et meilleures ressources d'innovation pour miser d'une part sur la différenciation, vis-à-vis de la périphérie et la complémentarité vis-à-vis des métropoles et de la ruralité d'autre part : sur

les formats commerciaux, les nouvelles manières de se déplacer, de se stationner, de travailler, sur les modalités d'accès aux services à la population alliés à une offre renouvelée de logements, la praticité urbaine...

● UN NOUVEAU RÔLE DES CŒURS D'AGGLOMÉRATION

Ces cœurs d'agglomération ont de la valeur, sur le plan patrimonial notamment. Ils auront un nouveau rôle à jouer dans le nouveau paysage territorial qui se façonne. Ils doivent donc être lucidement abordés avec leurs fragilités dont on connaît bien les causes ; mais surtout, par leur potentiel de développement. Un développement qui répond aux impératifs du développement durable et aux cohésions sociales et territoriales.

MICHEL-FRANÇOIS DELANNOY

EXPERT TERRITORIAL À LA CAISSE DES DÉPÔTS, COORDINATEUR DU DISPOSITIF CENTRES VILLES DE DEMAIN

LE LEVIER DES FONCTIONS DE CENTRALITÉS, COMME MOTEURS DE L'ATTRACTIVITÉ

L'organisation du commerce et des services reviennent comme éléments clefs pour le rayonnement et le positionnement des agglomérations et villes moyennes dans l'armature urbaine. La déprise commerciale et le départ des services apparaît aussi comme le marqueur majeur de dépérissement des centres-villes au profit des périphéries. Les équipements universitaires et de santé sont également des déterminants majeurs de l'attractivité des villes moyennes.

Le commerce, un enjeu pour les agglomérations moyennes

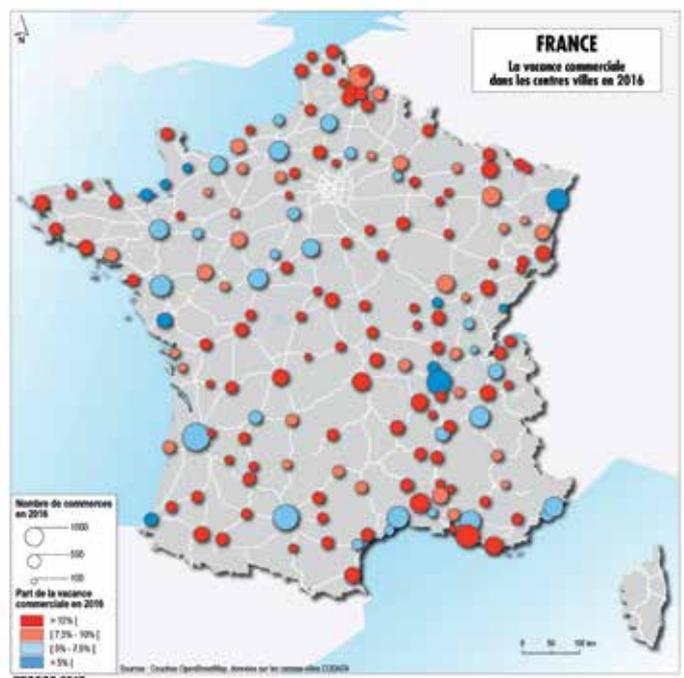
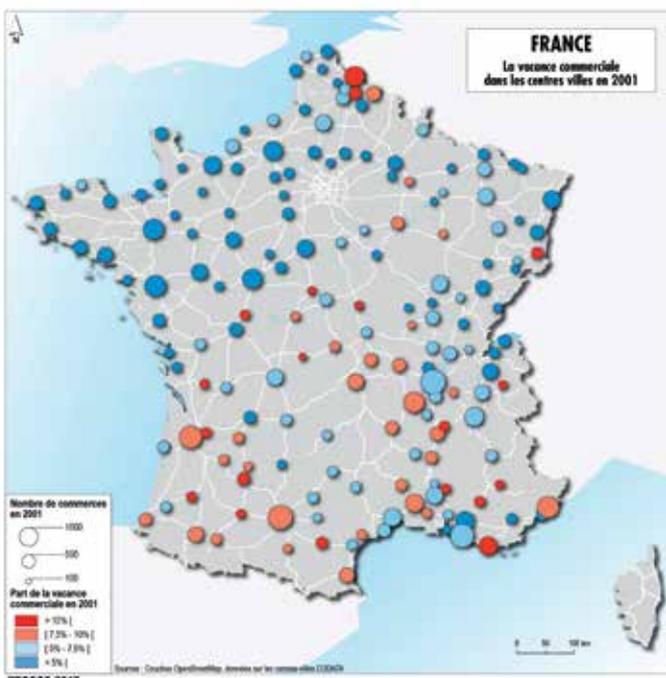
Le commerce connaît aujourd'hui une crise en France, mais qui ne concerne pas tous les territoires de manière homogène et impacte en priorité les territoires fragiles. Les acteurs du commerce sont de plus en plus concentrés et organisés en réseaux d'échelles nationale et internationale dont les décisions sont davantage liées aux dynamiques globales que locales. 80 % du commerce en France se fait par des réseaux. La consommation en France se fait en majorité en périphérie et aux entrées de ville qui captent

70 % des dépenses contre 17 % pour centres-villes et 13 % pour les quartiers.

● UN COMMERCE EN CRISE DE CROISSANCE : UNE OFFRE QUI AUGMENTE...

Aujourd'hui, on crée plus de surfaces commerciales que de besoins. Quand bien même, la consommation a ralenti, dans le même temps, les surfaces ont continué à augmenter voire à accélérer dans tous les pays avec une société de consommation

constituée Europe, États-Unis, Japon...) créant un effet de bulle commerciale, moins marquée dans les pays d'Europe du Nord, moins. La vente n'est plus la seule activité des groupes et les rendements des activités commerciales sont en baisse alors que l'immobilier commercial reste une activité attractive de rente pour groupes commerciaux avec un retour sur investissement rapide. Ce développement de surfaces nouvelles est alimenté par une certaine compétition



entre les enseignes pour prendre des positions et entre les territoires sensibles aux arguments de création d'offre et d'emplois. Depuis la création de la CDEC en 1996, les surfaces autorisées chaque année ont fortement augmenté, passant de 600 000 m² en 1996 à 3 800 000 m² en 2008 et depuis le total des surfaces produites chaque année reste compris entre 1 500 000 m² et 3 200 000 m² en fonction des années. 5 millions de m² sont estimés en projet pour le territoire national actuellement.

● ... ET UNE VACANCE QUI S'ACCÉLÈRE

En parallèle, le taux de vacance commerciale a bondi avec environ 1 % d'augmentation chaque année. La vacance commerciale atteint principalement les centres-villes avec une moyenne nationale de 11,3 %, certains centres-villes atteignant des records (jusqu'à 30 % de vacance à Calais). La vacance touchait particulièrement le centre des grandes villes au début des années 2000, mais avec les politiques urbaines elle a très fortement diminué et ce sont aujourd'hui les villes moyennes les plus concernées sur tout le territorial mais avec de très grandes disparités. Les villes touristiques, les centralités rayonnant sur un territoire large résistent bien, comme celles qui ont opéré une régulation des implantations et engagé des politiques volontaristes sur le long terme de reconquête des centres. La

vacance progresse aussi fortement aujourd'hui dans les pôles périphériques ou elle atteint 10 %, créant des phénomènes de friches commerciales auxquelles sont confrontées les collectivités.

● QUELS SCÉNARIOS PROSPECTIFS D'ÉVOLUTION ?

Le futur du commerce sera sans doute fait d'une hybridation de ces systèmes.

• Le scénario hyper-discount

Ce modèle repose sur une concentration des infrastructures, permettant une accessibilité facilitée et une disponibilité et gamme de choix importante, mais les tendances d'évolution montrent dans tous les pays développés une baisse de consommation des hypers au profit de surface plus petites et plus urbaines.

• Le scénario post-discount

Ce scénario repose sur une forme de retour au commerce traditionnel, privilégiant les

circuits courts en supprimant les intermédiaires. Ce type de commerce repose sur des valeurs éthiques (écologie, équité sociale...) et des produits locaux.

• Le scénario tout livraison

Cette évolution est basée sur un développement du numérique et de systèmes de livraison à domicile (ex diversification d'Amazon) ou dans de petits commerces, approvisionnés par des plateformes logistiques extérieures pouvant être situées dans d'autres régions.

• Le scénario tout point relais

Cette stratégie repose sur un centre de distribution urbaine, qui approvisionne les points relais situés dans les espaces urbains denses où les ménages véhiculés ou non viennent s'approvisionner.

PASCAL MADRY

INSTITUT VILLE ET COMMERCE

RÉSEAU COMMERCE VILLE TERRITOIRE

Le Ministère de la Cohésion des Territoires a également initié un réseau d'acteurs autour des enjeux du commerce. Il rassemble des associations de collectivités, des acteurs du commerce, des experts et vise à trouver des solutions innovantes sur les politiques commerciales, sur la requalification des centres-villes comme des espaces périphériques, mais aussi à créer une communauté d'échange. Un des sujets est la mutation et la requalification et la reconnexion à la ville des zones commerciales périphériques avec une perspective d'appels à projets

CGEDD Un rapport pour un « aggiornamento des politiques commerciales »

La plupart des pays européens voisins semblent maîtriser le développement des équipements commerciaux et mieux parvenir à les conserver au sein des cœurs de villes ou du tissu urbain, en tempérant l'application du principe de libre établissement inscrit dans le droit européen, dont une application trop exclusive ou systématique ne permet pas une prise en compte efficace des impératifs de protection de l'environnement, d'aménagement durable du territoire et de protection du consommateur également reconnus par le droit européen. Nos voisins européens sont plus contraignants sur l'installation des établissements commerciaux.

● DES IMPLANTATIONS SURVEILLÉES DANS LES AGGLOMÉRATIONS MOYENNES ALLEMANDES

En Allemagne, l'implantation de commerces est régie par la théorie des lieux centraux de Christaller et Lössch. Chaque ville est associée à une catégorie ; Obertzentren (plus de 100 000 habitants), Mittelzentren (plus de 35 000 habitants), Kleinzentren (plus de 10 000 habitants), créant une armature urbaine et commerciale. Les strates de villes doivent posséder un certain type de commerce. Les Obertzentren gèrent les besoins spécialisés de la population, les Mittelzentren sont dédiés aux besoins généraux et les Kleinzentren assurent les besoins fondamentaux. Une loi fédérale impose qu'une implantation en périphérie de plus de 800 m² ne doit pas impacter le commerce du centre de la commune ou des communes alentours. De plus, le type d'activité détermine la zone autorisée d'implantation. Par

exemple, les magasins de meubles ont l'autorisation de s'implanter en périphérie, alors que les magasins d'équipement sportif n'ont pas l'autorisation, ils doivent s'implanter en centre-ville. L'approche semble en contradiction avec les directives de Bruxelles, qui imposent la non entrave à la libre d'implantation commerciale, mais la commission européenne prône également une accessibilité aux commerces de proximité pour tous. C'est par cet argument que l'État fédéral allemand défend sa politique de régulation et maîtrise les implantations périphériques.

« INSCRIRE LES DYNAMIQUES DU COMMERCE DANS LA VILLE DURABLE », RAPPORT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

OISE-LES-VALLÉES Le commerce dans les SCoT et les PLUi

À travers les SCoT des agglomérations moyennes de l'Oise, la problématique du commerce a été traitée avec différentes approches.

Les SCoT ont permis de déterminer une hiérarchie des pôles commerciaux : pôles principaux en périphérie et dans les centres-villes, pôles secondaires dans les quartiers des villes-centres ou dans les centres-bourgs des autres communes. Un nouveau pôle périphérique devait être créé, mais devant les recours et avis défavorables de la Commission Nationale d'Aménagement Commercial (CNAC), ce projet ne devrait finalement pas voir le jour.

Les centres-villes ont fait l'objet d'une attention particulière par la restructuration ou création de centres commerciaux centraux mais qui ne fonctionnent pas autant qu'espéré.

● LE SCOT POUR HIÉRARCHISER LES PÔLES COMMERCIAUX ET GUIDER LEURS AMÉNAGEMENTS

L'outil SCoT offre des leviers intéressants. À condition de traduire une politique locale du commerce cohérente et portée politiquement, il peut permettre de :

- hiérarchiser les pôles commerciaux,
- guider l'aménagement ou la restructuration des pôles commerciaux existants, compte tenu de l'évolution des habitudes des clients, pour limiter le développement des friches commerciales.

● LE PLUI POUR PRÉCISER LES PRINCIPES D'AMÉNAGEMENTS DES PÔLES ET DÉTERMINER LES AUTORISATIONS

L'outil PLUi permet de préciser cette hiérarchie des pôles notamment par la délimi-

tation fines des zones où les commerces sont autorisés, de donner les possibilités pour restructurer les zones commerciales à partir d'OAP sectorielles et de gérer les friches commerciales par des études urbaines permettant de déterminer le réaménagement de la zone. Cette dernière pouvant faire l'objet d'un gel d'urbanisation au sens de l'article L151-41 du code de l'urbanisme (nouvelle codification) dans une période de 5 ans. L'outil PLUi est à une maille assez fine pour orienter le maintien de l'armature commerciale des centres-villes (linéaires commerciaux, traitement des rez-de-chaussées) voire son renforcement.

Dans tous les cas, les SCoT comme les PLUi doivent aussi gérer les espaces dédiés à la logistique (grosse ou de proximité) qui fait partie intégrante de la problématique du commerce au XXI^e siècle.



Troyes
© OISE-LES-VALLÉES



Foix, centre-ville
© OISE-LES-VALLÉES



PROPOSITIONS FNAU Contractualiser les « politiques locales du commerce »... et remettre sur le métier le cadre de l'urbanisme commercial

Nous proposons une démarche autour de deux axes :

- définir un cadre contractuel pour les politiques locales du commerce en vue d'une reconquête des centralités et établir un moratoire contractualisé et des outils d'actions ;
- Remettre sur le métier le cadre national de l'urbanisme commercial.

● CADRE CONTRACTUEL DES « POLIR LES POLITIQUES LOCALES DU COMMERCE »

Il permettrait d'aborder de manière conjointe :

- la reconquête des centres-villes en déprise ;
- un moratoire contractualisé sur les implantations périphériques et leur requalification ;
- la mobilisation d'une palettes d'outils pour la reconquête prioritairement des commerces de centre-ville mais aussi des friches périphériques ;
- la possibilité d'instaurer des participations financières.

Périmètre d'action d'un contrat de politique locale du commerce

Le contrat serait conclu entre les collectivités, l'État et le cas échéant la Région. Pouvant concerner toutes les collectivités, il ferait partie d'une « figure imposée » pour les collectivités bénéficiant de financement d'un programme Villes moyennes

La démarche serait appuyée sur le périmètre des bassins de consommation qui serait défini et arrêté sur des bases objectives en tenant compte des SCoT, des inter-SCoT mais également sur un SCoT élargi car il est souvent insuffisant par rapport au bassin de consommation. Le cadre reste à définir :

- à l'initiative des SGAR avec consultation des collectivités et personnes publiques associées (SCoT, intercommunalités, Régions) ;
- au sein de Conférences Territoriales d'Action Publique (CTAP) ;
- dans le cadre d'une nouvelle génération de SRADDET.

Projet et contrat

Les collectivités concernées devraient définir un projet contractualisé de développement commercial. Ses orientations devraient être

intégrées dans les SCoT et PLU par une modification dans une logique de compatibilité (à l'instar des chartes des Parc Naturels Régionaux). Sans mise en compatibilité du projet dans le SCoT, le territoire retomberait en constructibilité limitée commerciale (adaptation de l'existant). Le projet aurait vocation à être revu tous les 5 ou 6 ans pour tenir compte des évolutions.

Outils

Le contrat apporterait l'obligation ou la possibilité d'activer des outils nouveaux :

- observation pérenne de l'activité commerciale : obligation de mettre en place un suivi des surfaces et types de commerces en périphérie comme des linéaires commerciaux en centralités, d'avoir une mesure des évolutions économiques (emploi, CA...) ;
- définition de secteurs d'intervention prioritaires : obligation d'identifier en centre-ville des linéaires ou pôles prioritaires d'action (redimensionnement de l'offre) ou de requalification périphérique ;
- documents de planification : possibilité d'instaurer dans les SCoT et PLU :
 - des périmètres de revitalisation commerciale (ou obligation),
 - des Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) (dans le PLU) sur des linéaires ou pôles commerciaux ;
- outils de participation financière : possibilité de mise en place de :
 - participations financières sur les implantations commerciales périphériques fléchées sur la revitalisation du centre-ville ou des friches périphériques,
 - participations financières sur les locaux commerciaux vacants ou en friche pour inciter à leur mutation ou amélioration et éviter la rétention,
 - défiscalisations très incitatives sur la mutation des locaux commerciaux en centre-ville pour propriétaires et exploitants et pour la mutation des friches commerciales périphériques ;
- outils fonciers : possibilité de mise en place de structures foncières permettant la maîtrise du foncier par la collectivité et la maîtrise des enseignes, des remboursements commerciaux et DUP concernant les commerces dans les copropriétés ;
- adaptation des baux : possibilité de baux incitatifs intermédiaire entre le bail précaire et le bail commercial à prix maîtrisés permettant une consolidation progressive des

activités en centre-ville ;

- outils de gestion et animation : obligation d'un gestionnaires de centre-ville.

● REMETTRE SUR LE MÉTIER LE CADRE DE L'URBANISME COMMERCIAL

Afin de créer un électrochoc, il est proposé de déclarer une caducité pour les autorisations d'implantations périphériques de plus de 5 ans pour purger les situations devenues obsolètes et éviter les rétentions.

De nombreux textes législatifs ont été préparés, et pour certains déjà discutés, et pourraient représenter les bases d'une nouvelle philosophie d'action. Il pourrait s'agir notamment :

Urbanisme

- Supprimer les CDAC.
- Développer la dimension contractuelle (cf ci dessus) et sur cette base muscler les orientations des SCoT et PLUi.
- Donner aux nouvelles générations de SRADDET un rôle de définition des bassins de consommation et des grands équilibres d'implantations commerciales (actuellement le commerce est un impensé dans l'aménagement régional ni lié au développement économique dans le SRDEII, ni à l'aménagement du territoire dans le SRADDET).

Connaissance

- Organiser en réseau la connaissance des dynamiques commerciales au niveau local et national.
- Soutenir les observatoires locaux des dynamiques commerciales, de la vacance, des emplois.
- Organiser une observation nationale du commerce par une mise en réseau des ressources.

Fiscalité

- Créer un fond national dédié à la reconquête des friches, au remembrement et à l'adaptation des commerces de centre, alimenté par une taxe sur les implantations périphériques.
- Adapter les outils fiscaux pour rendre dissuasive la vacance des surfaces dans les centres (notamment supprimer le déficit foncier).

Roanne, pôle universitaire
© DR



L'enseignement supérieur recherche, un moteur pour les agglomérations moyennes

Les agglomérations moyennes accueillent 20 % des étudiants en France dans des sites d'enseignement de proximité ; 125 d'entre elles abritent des pôles d'enseignement supérieur qui comprennent entre 500 et 15 000 étudiants.

● UNE OFFRE DE FORMATION POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX DE LA DÉMOCRATISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les sites de proximité désignent à la fois des universités de plein exercice, mais également des sites délocalisés d'universités de métropoles. Ils ont été créés dans la double optique de permettre aux jeunes de l'ensemble des territoires d'accéder facilement à l'enseignement supérieur et dans une logique de maillage et d'aménagement du territoire. Ils proposent des formations généralistes sur le cycle licence principalement, et des formations plus spécialisées en lien avec les spécificités du territoire, notamment avec la présence de nombreux IUT et de licences professionnelles, qui se développent de plus en plus en lien.

La plupart des formations générales proposées s'arrêtent à la licence et les étudiants doivent ensuite poursuivre leurs études dans une grande université, souvent dans

les métropoles. Mais certains établissements d'agglomérations moyennes se dotent à présent de masters spécialisés en lien avec le tissu économique local ou une activité de recherche, permettant une poursuite des études pour les locaux et surtout d'attirer des étudiants d'autres régions et même de l'international.

Attirant majoritairement des étudiants issus du territoire et notamment une part importante de boursiers, les sites universitaires permettent un meilleur accès à la formation et à la qualification. Ils apportent également une réponse à la pression des effectifs que connaît l'enseignement supérieur par exemple Saint-Brieuc possède une des seules filières de STAPS, qui ne pratique pas le tirage au sort en première année. La transition numérique de l'enseignement supérieur permet aussi d'envisager de nouvelles possibilités de coopérations entre établissements.

● ET DE DYNAMISME DÉMOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE

L'existence d'un site universitaire de proximité est une garantie de présence de population jeune dans la ville centre et donc de dynamisme démographique et d'animation urbaine. Les collectivités ont également un

rôle clef à jouer dans l'accueil de ces étudiants qui ont souvent des profils spécifiques. Par exemple à Castres-Mazamet qui accueille 2 000 étudiants, 50 % d'entre eux sont boursiers et 30 % sont alternants, ce qui pose des questions en termes de logements et de vie étudiante. Une implantation universitaire dans ces villes est importante pour leur image, l'attractivité de leurs entreprises en matière de recrutements nationaux, et le vivre-ensemble dans la cité : animation culturelle et associative, commerces dédiés, et engagement des étudiants.

L'offre universitaire répond également à une préoccupation des acteurs locaux vis-à-vis de des besoins en compétences et qualification du territoire. Par exemple le fait d'offrir une année préparatoire aux études de médecine (PACES) peut faire espérer que ces étudiants reviennent s'installer dans l'agglomération une fois leur diplôme obtenu.

● UN INVESTISSEMENT IMPORTANT DES COLLECTIVITÉS

Ces sites de taille modeste représentent un coût important pour les établissements et se trouvent régulièrement menacés par les réductions budgétaires malgré un fort soutien financier des collectivités. Proportionnellement en effet, les agglomérations

moyennes investissent plus dans ces établissements que les métropoles. Leur participation passe par l'inscription de crédits dans le cadre du CPER, notamment par l'aménagement des bâtiments et des infrastructures associées à l'enseignement supérieur, mais aussi par le financement de certaines formations, des déplacements des enseignants, et les services de vie étudiante.

Intégrés dans un projet de territoire, ces investissements enclenchent des dynamiques vertueuses. Les agglomérations moyennes se sont beaucoup investies dans l'élaboration de Schémas locaux d'enseignement supérieur et de recherche. Les sites universitaires sont souvent des moteurs des projets urbains qui permettent la requalification d'édifices publics de friches militaires ou industrielles... Ils attirent une population jeune, qui consomme, se loge et qui pourra un jour venir s'installer sur le territoire si le bassin d'emploi le permet.

● L'ARBRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET L'ENJEU DE LA MISE EN RÉSEAU ENTRE ÉTABLISSEMENTS ET AVEC LE MONDE ÉCONOMIQUE

L'enseignement supérieur est comme un arbre qui pousse sur le territoire et dont les rameaux se développent à la fois en matière de qualification (formation, insertion professionnelle), de nouveaux savoirs (la recherche), et d'innovations (transfert) en faveur du monde économique. La hauteur de l'arbre fait rayonner le territoire ; ses fruits le fertilisent et nourrissent son développement ; et les collectivités ont donc tout intérêt à soigner la croissance de cet arbre. Comme on sait maintenant que les arbres

peuvent avoir des comportements sociaux, on peut aussi imaginer des développements de forêts, plus ou moins denses, associant villes moyennes et métropoles dans des systèmes de coopération élargis. Même si il existe des activités de recherche dans ces agglomérations, l'essentiel des équipes se concentre dans les métropoles pour des raisons de masse critique. Il faut donc que les sites de proximité s'inscrivent dans des réseaux plus larges à l'échelle des aires métropolitaines, intégrant l'université mère et les pôles secondaires, des écoles, les laboratoires, la Région et les agglomérations, mais également le monde économique pour répondre aux enjeux d'insertion des étudiants, faciliter la poursuite d'études, la montée en qualification et la diffusion des innovations sur le territoire souvent à partir de niches spécialisées. Les agglomérations sont en relation avec leurs tissus économiques et font donc le lien entre enseignement supérieur et monde professionnel. L'enjeu aujourd'hui est que ces agglomérations trouvent leur place dans les organisations régionales de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, et optimisent le potentiel de leurs pôles universi-

taires comme levier de développement local.

FRANÇOIS RIO
DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE L'ASSOCIATION
DES VILLES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

● PROPOSITIONS FNAU

- Favoriser les alliances et coopérations entre universités métropolitaines, universités des agglomérations moyennes, formation continue, collectivités et entreprises pour répondre aux besoins économiques territoriaux de renouvellement des centres-villes, notamment pour revaloriser des friches ou édifices.
- Mettre en place des Schémas de développement universitaire et schémas directeurs immobiliers sur les campus universitaires, expérimenter des mixités d'usage plus importantes entre équipements universitaires, logements et entreprises.
- Faire des campus et établissements des moteurs programmatiques pour les projets urbains.

L'IMPLICATION DES AGENCES D'URBANISME

Les agences d'urbanisme sont impliquées dans les politiques locales du commerce de diverses manières, en lien avec les collectivités, mais aussi souvent les consulaires (CCI, CM) et acteurs du commerce :

- à travers l'élaboration des SCoT et PLU,
- à travers l'observation des dynamiques commerciales qu'il s'agisse des implantations commerciale ou de manière fine dans l'occupation des rez de chaussée des centres-villes, dans les approches foncières et les projets urbains.



Saint-Omer, pôle universitaire

© DR

LE LEVIER DE LA MUTATION ÉCONOMIQUE ET DE L'INNOVATION

Dans un contexte de mutations industrielles, certaines agglomérations moyennes innovent et développent des stratégies pour attirer de nouvelles entreprises, de nouvelles populations et donc rester attractives. Les leviers de développement sont divers, permettent de lutter contre la décroissance et participent de la résilience des territoires.

L'intermédiation économique, un enjeu pour les villes moyennes ?

La théorie de la base qui a beaucoup été utilisée en sciences régionales, et plus récemment en France pour révéler et mesurer l'économie résidentielle des territoires, sépare les économies locales en deux secteurs. Le premier permet de capter des flux exogènes au territoire et le second assure la circulation de ces flux localement pour répondre à la demande des ménages. Or, de nombreuses activités ne sont ni exportatrices ou tournées vers l'extérieur du territoire, ni présentes et consommées sur place par les populations.

En effet, de nombreuses entreprises fonctionnent avec une aire de chalandise régionale ou métropolitaine dans le cas de grandes régions urbaines. Ces activités génèrent des flux et structurent des échanges marchands à une échelle intermédiaire, ni globale, ni locale et sont difficilement conciliables avec la notion de base exportatrice ou sphère productive de l'Insee. Par ailleurs, ces activités ne sont pas spécifiquement dédiées à la satisfaction des ménages (B to C), mais concernent aussi les échanges inter-entreprises (B to B). En ce sens, cette économie « intermédiaire » n'est pas, non plus, assimilable à la sphère présente. Elle assure la fonction de coordination, d'intermédiation essentielle pour comprendre aujourd'hui l'économie des territoires. Cette économie à la fois de l'entre-deux et du lien reste assurément mal définie et mal appréhendée par les acteurs des territoires, malgré quelques grilles d'analyse existantes déjà dans la littérature et sur lesquelles nous reviendrons. Or, il nous semble que cette économie peut constituer un enjeu réel pour les villes moyennes.

Dans une méthode récemment développée, je propose de distinguer trois types d'emplois ou d'activités :

- La sphère de l'exportation regroupe l'ensemble des activités qui se localisent pour

produire des biens et des services et les exporter vers le reste du monde. Ces activités sont extrêmement concentrées sur le territoire national et présente un chiffre d'affaires à l'export remarquable.

- La sphère de la consommation regroupe les activités qui se localisent pour répondre à la demande biens et services des ménages. Ces activités se localisent au plus près de la demande et sont donc extrêmement diffuses sur le territoire national et présentent un chiffre d'affaires à l'export nul ou négligeable. On distinguera :

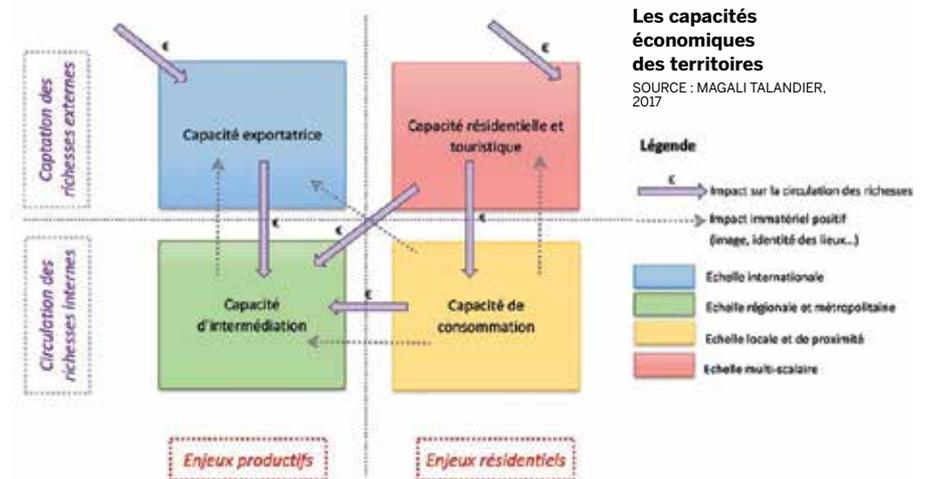
- La sphère d'intermédiation comprend l'ensemble des activités qui se localisent pour fournir des biens et des services aux activités exportatrices et/ou de consommation. Elle assure un rôle d'intermédiation économique, intermédiation dans la chaîne de valeur de biens ou services exportés ou consommés sur place par les ménages mais aussi souvent un rôle d'intermédiation territoriale de par sa localisation périphérique. L'ensemble des services produits par ces secteurs d'activités assure dans l'ombre le bon fonctionnement des territoires et

contribuent à la structuration d'un éco-système économique favorable à l'attractivité des entreprises.

Le fait d'introduire cette nouvelle sphère économique m'oblige à revoir le cadre de la théorie de la base énoncé plus haut.

Ainsi, je propose de définir et d'analyser les capacités économiques des territoires à la fois en termes d'exportation, d'intermédiation, d'attractivité résidentielle et touristique et de consommation. Ces capacités économiques constituent un potentiel externe et interne de richesses dont la valorisation peut être activée par les acteurs des territoires. Elles mobilisent des ressources spécifiques ou non selon les cas, elles mettent les territoires au cœur de systèmes de flux multi-échelles, de l'international au local.

La capacité économique des villes moyennes – comme celle d'autres territoires – dépend donc de ses relations au reste du monde et de son pouvoir d'attraction sur des ressources externes (base activable localement, à la fois exportatrice et résidentielle) conjugués à ses ressources internes qui permettent une meilleure circulation des



richesses localement (intermédiation et consommation).

Je distingue donc à présent dans mes analyses quatre types de capacité, correspondant à quatre logiques économiques et registres d'action distincts (cf. figure).

Capacités exportatrices et résidentielles se combinent pour assurer la captation de res-

sources externes, inscrire les territoires dans des systèmes urbains, mais aussi plus largement territoriaux et bien sûr internationaux. Capacités d'intermédiation et de consommation assurent la circulation des richesses dans et entre les territoires à des échelles métropolitaines et régionales. Les villes moyennes disposent de nombreux

atouts pour se positionner en complémentarité des métropoles et de leur périphérie sur ces quatre types de capacité... mais peut-être plus encore sur celle de l'intermédiation !

MAGALI TALANDIER
ÉCONOMISTE UNIVERSITÉ
GRENOBLE-ALPES UMR PACTE

LE CREUSOT-MONTCEAU La silver économie comme levier de développement

La Communauté Urbaine Creusot-Montceau est un territoire des grands noms de l'industrie. Ce territoire très industrialisé a connu des crises successives notamment la fermeture progressive des mines et en juin 1984, la faillite de Creusot Loire Industrie entraînant le chômage de 10 000 salariés soit presque la moitié des emplois de la ville. Les crises et le recul sociodémographique de ces villes ou de ces agglomérations de taille moyenne amènent aujourd'hui la CUCM (Communauté urbaine Creusot-Montceau) à repenser son développement. La collectivité a réussi le pari de maintenir son activité industrielle et de redevenir attractive pour les entreprises. Mais elle est aujourd'hui confrontée à l'enjeu de l'attractivité résidentielle. Les deux communes centres ont des soldes migratoires négatifs et un vieillissement de leur population avec 24 % de plus de 65 ans. Sur le périmètre de l'agence d'urbanisme, certaines communes dépassent les 35 % de personnes âgées de plus de 60 ans. La Silver Économie est apparue dans ce cadre comme une opportunité de développement économique du territoire pour les partenaires de l'agence Sud-Bourgogne, qui a souhaité vérifier l'adéquation du territoire avec ce nouveau secteur de l'économie.

● QU'EST-CE QUE LA SILVER ÉCONOMIE ?

Une démarche Silver Économie sur le territoire de Sud-Bourgogne a débuté en 2015 et permet de réfléchir sur l'économie dédiée à l'avancée en âge de nos sociétés. Les plus de 60 ans permettent le développement de secteurs d'activités variés pour lesquels ils sont consommateurs (les services, l'habitat, la santé, la technologie et le commerce). Toutefois, les 60-75 ans ne sont pas concernés par les mêmes secteurs que les 75 ans et plus, les plus jeunes seront tournés vers les loisirs, la culture ou le tourisme, alors que les plus âgés s'orienteront plutôt vers des dépenses liées à l'autonomie. Associées à ces secteurs, de nombreuses entreprises du territoire se sont développées sur des projets très divers

tels qu'une station de musique pour personne âgées en Ehpad (Entreprise Onze Plus), des solutions domotiques (Damakisk, Autunois Morvan Formation Développement), des services pour accompagner et adapter les collectivités à l'accueil de ces populations (Réseau « Ville, amie des aînés »).

L'une des premières villes à avoir développé la Silver Économie est Guéret dans la Creuse. Cette communauté d'agglomération, à partir des données de l'INSEE présentant 28 % de personnes âgées en 2002 dans le Limousin contre 20 % en France, a anticipé le renforcement de cette tendance et a décidé de travailler sur le vieillissement. La particularité du Limousin réside dans sa ruralité, de nombreux limousins âgés habitent dans des villages. À partir de ces constats, les acteurs locaux se sont engagés au service des personnes âgées en développant le pôle domotique et santé de Guéret. La Communauté d'Agglomération du Grand Guéret pilote ce projet innovant qui vise à améliorer le confort, la sécurité, la communication et l'autonomie en s'appuyant sur les technologies numériques de communication.

● UNE DÉMARCHE PARTENARIALE POUR INNOVER

L'action de l'agence Sud-Bourgogne a débuté en 2015 avec une étude permettant d'identifier les enjeux et les actions prioritaires à mener sur le territoire. Sa création a été accompagnée de la mise en place d'un groupe de travail partenarial composé des acteurs du secteur économique ; conseils régionaux, CCI, clusters, entreprises et du secteur social, conseil départemental, associations de services à la personne, mutuelles et assurances... Trois enjeux, la santé et les services, la consommation et l'adaptation



Le Creusot
© AUSB

des logements, ont été identifiés. Une action est associée à chaque enjeu : construction d'un cluster Silver Economy dans l'écosystème en présence, étude en partenariat avec les entreprises pour adapter et permettre de répondre aux besoins de la consommation des personnes âgées, et mise en œuvre d'un programme de logements adaptés par la domotique.

● L'ACTION SILVER HABITAT

Les élus ont incité l'agence d'urbanisme à répondre à un appel à projet du Conseil départemental sur un nouveau modèle d'habitat groupé. La démarche Silver habitat actuellement à l'étude propose donc un réinvestissement des centres-villes par des programmes immobiliers intergénérationnels permettant le renforcement de liens sociaux en logeant à la fois des jeunes et des seniors sous le même toit. À noter que cette démarche investissant les centres anciens est une version revisitée des anciens béguinages, à la fois ouverts sur l'espace public, participant du maintien des services et des commerces de proximité et de la résorption de la vacance dans des contextes patrimoniaux. Le territoire de Sud-Bourgogne sert de terrain d'expérimentation pour une extension départementale dans les prochaines années.



PHILIPPE BAUMEL

PRÉSIDENT DE L'AGENCE D'URBANISME SUD-BOURGOGNE,
VICE-PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DU CREUSOT-MONTCEAU

Quelles sont les capacités de rebond pour des agglomérations industrielles ?

Concernant le développement économiques, ce ne sont pas les outils qui manquent mais je constate plutôt une attente sur la stratégie de l'État envers un certain nombre de filières structurantes dans des domaines comme la métallurgie, le ferroviaire, le nucléaire. Nous avons besoin d'un État stratège, qui agisse sur la mutation des filières structurantes et sur l'avenir économique et industriel de la France.

L'attention doit être portée notamment sur les territoires qui accueillent de grands groupes internationalisés donneurs d'ordre, comme Alstom dans notre région, et qui souvent ne sont pas directement

intéressés au développement endogène de l'économie du territoire. Pour agir sur la transition vers une nouvelle économie, les collectivités sont en premières lignes pour créer des incubateurs et des tiers lieux. Cependant sans une mise en réseau nationale ou régionale, il y a un risque d'émiettement des initiatives, de projets peu viables à long terme et d'un épuisement des collectivités.

La Région pourrait jouer ce rôle de mise en réseau dans le cadre des SRDEII, qui pour le moment est un outil encore en devenir. C'est d'autant moins simple que les Régions fusionnées doivent encore se réorganiser.

Quelles sont les attentes vis-à-vis de l'État ?

Le contrat de Plan doit être très clair sur la contractualisation entre les collectivités territoriales et l'État. On attend vis-à-vis de l'État une certaine sérénité et stabilité dans les financements. Nous avons besoins de l'État et de la Région pour accompagner nos innovations...

L'enjeu pour notre agence d'urbanisme de Sud-Bourgogne, la dernière créée en France, est de développer des échanges et de favoriser des stratégies communes entre trois intercommunalités de taille moyenne qui ont tout intérêt à faire alliance pour développer des complémentarités et peser dans l'espace régional. D'ailleurs, les agences d'urbanisme de la nouvelle Région développent leur action en réseau pour favoriser les complémentarités et créer des partenariats au niveau régional.

DUNKERQUE La résilience économique de l'agglomération

Le cas dunkerquois est particulièrement intéressant du point de la résilience urbaine. En effet, l'agglomération a la spécificité d'avoir dû se relever de crises majeures, voire de véritables désastres et ceci à plusieurs reprises en moins d'un siècle. Pour mémoire, Dunkerque a fait face à la célèbre opération dynamo et a été détruite à 80 % lors de la Deuxième Guerre mondiale. À la fin de la guerre, le territoire a été totalement inondé par l'armée allemande, puis huit ans plus tard, par une rupture de digue. Durant les Trente Glorieuses, le Dunkerquois a su se relever grâce à une reconstruction exemplaire, une renaissance de son port et des investissements massifs dans la sidérurgie sur l'eau, entraînant dans son sillage la constitution progressive d'un véritable écosystème industrialo-portuaire.

Depuis le milieu des années 70, ce nouveau paradigme a subi plusieurs crises et a toujours réussi à démontré sa capacité de résilience. Aujourd'hui, le Dunkerquois a fait le choix de l'anticipation en ayant le courage du discours de vérité face à ses fragilités et ses atouts. C'est dans cet esprit que la Communauté urbaine a lancé les « États généraux de l'emploi local ». Cette mobilisation citoyenne a permis de dresser une feuille de route ambitieuse partagée par tous. Soixante actions sont coordonnées par la Communauté urbaine et évaluées annuellement. Les résultats sont là : en trois ans, on dénombre plus d'investissements que sur

les dix années précédentes. La création d'entreprises sera bientôt boostée par la création d'une communauté entrepreneuriale et un guichet unique de l'entrepreneuriat, « la Turbine ». De nouvelles solutions très pragmatiques sont testées pour les services à la personne, les circuits courts etc. En parallèle, à la suite de la crise de 2008, l'AGUR a développé un nouvel outil d'aide à la décision, la « Toile industrielle »®. Ce schéma représentant la réalité des interrelations de l'écosystème industriel a été utilisé dans le cadre de plusieurs chocs économiques, notamment pour la gestion de la suite de la fermeture de la raffinerie Total ou

le démentiellement progressif de certaines filières. Plus encore, l'outil sert d'appui aux investissements visant à bénéficier de l'économie circulaire et à maximiser la valeur ajoutée portuaire.

Autre levier, REV3 ou la « Troisième révolution industrielle » de la Région Hauts-de-France, dessine un nouveau modèle économique et sociétal basé sur une approche plus sobre et efficiente de l'énergie, des réseaux intelligents ainsi que de nouvelles pratiques. Aujourd'hui, l'AGUR accompagne les collectivités afin de les aider à traduire REV3 dans les documents stratégiques (SCoT, PLU, etc.) et à sensibiliser un public large.



ARTOIS Une mobilisation liée à l'arrivée du Louvre-Lens

● LA PROBLÉMATIQUE DU FORUM

Née en 2009 de la perspective de l'ouverture du musée du Louvre-Lens, l'association Euralens se définit avant tout comme un Forum d'acteurs de l'ex bassin minier du Pas-de-Calais, dont l'objectif est de tirer profit de l'arrivée de cet équipement au rayonnement mondial pour activer le développement du territoire. Ces acteurs sont issus de tous horizons, qu'ils soient élus, techniciens ou membres de la société civile. Le Forum échange régulièrement sur les enjeux du territoire, partage les projets et décide des orientations stratégiques. Des thématiques très différentes ont été investies jusqu'à présent ; la culture et le tourisme, l'urbanisme durable, l'énergie... En 2015, Euralens a lancé un forum thématique dédié à l'économie et à la formation en observant un décalage important entre un dynamisme économique réel du territoire d'une part et un taux de chômage persistant d'autre part.

● INSCRIRE LE TERRITOIRE DANS UNE NOUVELLE ÉCONOMIE

Comment faire bénéficier la population des atouts évidents du territoire ? Comment agir sur le décalage entre création d'emplois et taux de chômage ? Comment organiser notre système de formation, d'insertion et d'orientation pour y faire face ? Plus fluide, en favorisant une meilleure coopération entre le monde de l'industrie et celui des services, contribuant à une recomposition permanente des organisations. Plus légère, en privilégiant le rôle clé des compétences acquises par les salariés au cours de

leur parcours professionnel par rapport aux diplômés. Plus collaborative, en développant l'intensité des relations entre les personnes et la densité des écosystème.

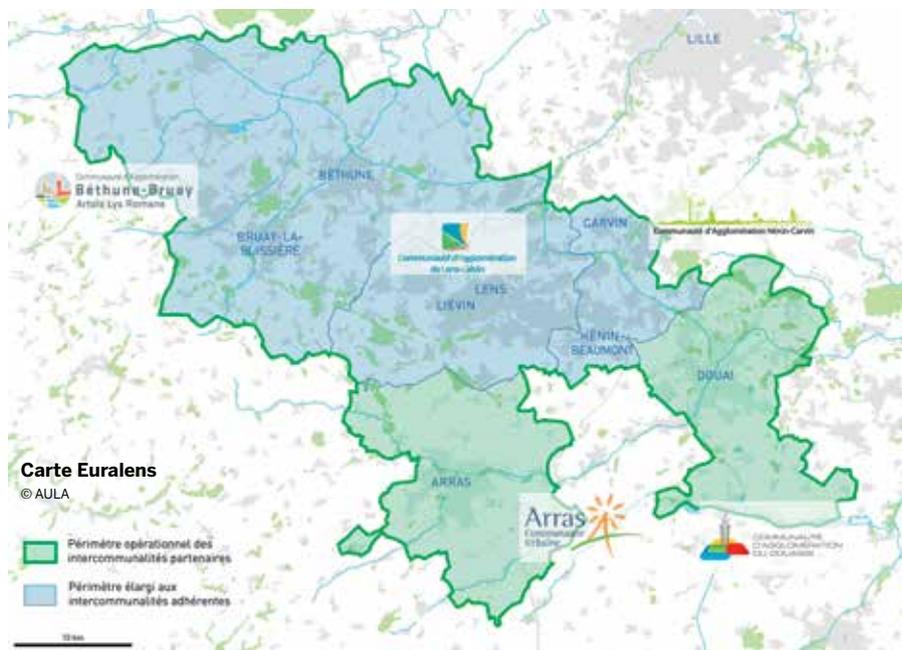
Trois orientations prioritaires ont été tirées du Forum, se déclinant en une série de propositions d'actions ; affirmer l'identité économique pour un territoire plus lisible et plus attractif, ouvrir le champ des possibles à la population, affirmer une dimension métropolitaine pour le territoire.

● PROPOSITIONS

- Favoriser la connaissance des écosystèmes économiques territoriaux pour étayer

les stratégies économiques et d'innovation des agglomérations moyennes et stimuler les coopérations d'entreprise et l'économie sociale.

- Identifier les moteurs économiques qui permettent le rebond des agglomérations moyennes notamment lorsqu'elles ont subi une désindustrialisation ou le départ de services publics.
- Accompagner des nouvelles formes de travail et d'accueil de création d'entreprises et d'emploi notamment par l'accompagnement public du télétravail, de création de tiers lieux, pépinières d'entreprises notamment dans les centralités et à proximité des gares.



Le Forum Économie et Formation en bref



L'ACTION DES AGENCES D'URBANISME SUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE PREND PLUSIEURS FORMES

Les agences d'urbanisme travaillent à la connaissance des dynamiques économiques des territoires, notamment des interrelations de proximité, ou à échelle large par des méthodes innovantes comme les toiles industrielles ou numériques qui permettent de favoriser les coopérations entre collectivités et entreprises. Elles accompagnent aussi les collectivités pour la connaissance et le soutien à la création et au déploiement de tiers lieux sur les territoires.

LE LEVIER DE LA MOBILITÉ ET DE LA CONNECTIVITÉ

Comment réduire l'utilisation de la voiture, assurer un service de transports en commun adapté à toutes les populations et assumé financièrement par les territoires, et faire de la mobilité le lien entre tous les leviers permettant l'attractivité. La connexion entre les espaces du territoire passe par les moyens de locomotion mais également par l'accès au très haut débit, essentiel à l'attractivité économique et à l'innovation.

L'enjeu de la mobilité dans les agglomérations moyennes : des propositions de Villes de France et du Gart

Villes de France et le Gart (Groupement des Autorités Responsables du Transport) ont chacun réalisé une étude sur la mobilité dans les agglomérations moyennes : pour Villes de France, l'étude porte sur les villes moyennes n'ayant pas l'obligation de réaliser un Plan de Déplacement Urbain, c'est-à-dire les villes de 15 000 à 100 000 habitants. Elle a été conduite en partenariat avec RATP Dev. Le Gart a réalisé une étude sur les agglomérations de 50 000 à 100 000 habitants. Ces deux études réalisent notamment un état des lieux de la mobilité dans les villes moyennes. Les constats de Villes de France et du GART se rejoignent.

● DÉFINIR UNE NOUVELLE PLACE À LA VOITURE DANS LA CHAÎNE DE MOBILITÉ

Le premier constat est l'usage prédominant de la voiture et la possession presque systématique de plusieurs voitures par foyer, qui s'accompagne d'un enjeu politique pour diversifier l'offre de transport. Pour faire diminuer l'usage de la voiture, les agglomérations moyennes doivent trouver des solutions innovantes. Les transports collectifs ne sont pas une solution viable sur l'ensemble du territoire des villes.

Villes de France propose plutôt qu'une couverture totale en transport en commun sur le territoire, de travailler sur les complémentarités de modes de transports. Le GART souhaite intégrer la voiture dans une logique de mobilité durable et de complémentarité avec les modes alternatifs. Ceci passe par la mise en place de dispositifs d'auto-partage et de covoiturage, associés à des aménagements facilitant les utilisations diversifiées et renvoyant les usagers vers les interfaces avec les transports en commun, notamment les pôles de gare.

Pour le GART, l'adage bien connu « no parking, no business » véhicule un certain

nombre d'idées reçues. Un certain nombre d'études démontrent le lien positif pouvant exister entre l'usage de modes alternatifs à la voiture particulière (vélo, marche, transports collectifs) et l'attractivité des commerces de centre-ville. Les villes doivent trouver des solutions pour limiter et optimiser le stationnement en centre-ville dans un contexte où la congestion n'existe pas, notamment en requalifiant l'espace public.

● CONSTRUIRE UNE OFFRE MULTIMODALE INNOVANTE POUR FASSE ÉVOLUER LES PRATIQUES

Pour les transports collectifs, l'enjeu est de développer une offre modulable, adaptée aux besoins et rationalisée entre le coût, la desserte et l'offre. Le transport à la demande, les transports en commun prioritaires sur la voiture ou les navettes vers les centres-villes sont par exemple des solutions à explorer. L'inter-modalité alliant

transports structurants, modes doux et un usage raisonné de la voiture est une réponse qui peut également être apportée en ville moyenne. Elle doit s'accompagner d'aménagements pour les déplacements en vélo et à pied, et de dispositifs d'information pour les usagers.

Le frein majeur est aussi économique et financier : la baisse des dotations impacte les dispositifs de transports en commun. Le taux de plafond du versement transport est moins élevé pour les agglomérations moyennes. Aujourd'hui, seules les agglomérations de plus de 100 000 habitants sont dans l'obligation de construire un plan de déplacements urbains, espace de dialogue et de programmation des politiques. Sans cet outil, les agglomérations moyennes doivent trouver des solutions luttant contre les idées reçues, en réunissant l'ensemble des acteurs du territoire, en expérimentant et favorisant les innovations.



Intermodalité
© SMTc 90



Dunkerque espaces
publics et modes actifs
© CUD

DUNKERQUE L'agglomération réinvente sa stratégie « mobilité »

Plus rapide, plus souvent, plus de voyageurs, telle est l'ambition du projet DK'Plus de Mobilité, actuellement en cours de mise en œuvre sur l'agglomération dunkerquoise (200 000 habitants). L'objectif est d'ici à 2020, de doubler la part actuellement très faible des transports collectifs dans les déplacements. C'est une des grandes priorités stratégiques de la Communauté Urbaine de Dunkerque, qui procède actuellement à une refonte complète de son réseau de transports en commun pour le faire évoluer vers du « haut niveau de service ». L'enjeu est également d'anticiper les besoins futurs et de s'appuyer sur le nouveau réseau pour construire la ville de demain.

● DUNKERQUE, « LABO DU BUS GRATUIT »

Lancée à l'initiative de Patrice Vergriete, Président de la Communauté Urbaine de Dunkerque, l'instauration d'une politique de gratuité du bus à l'échelle de l'agglomération dunkerquoise constitue une démarche innovante en France en matière de transports en commun. Dans une agglomération où la part modale des transports collectifs est très faible, il fallait créer un électrochoc d'offre pour modifier les pratiques. Une étude scientifique de nature qualitative a ainsi dans un premier temps été menée pour mesurer les effets de la gratuité partielle le week-end, avec des résultats particulièrement encourageants : plus de 6 000 voyageurs supplémentaires chaque samedi, forte mobilisation des familles avec enfants, incivilités en baisse... (source : VIGS). À partir de septembre 2018, cette mesure audacieuse sera effective pour l'ensemble des

jours de la semaine, l'objectif consistant à faciliter l'accès des habitants aux loisirs et équipements du territoire, à améliorer naturellement leur qualité de vie mais aussi à redistribuer du pouvoir d'achat.

● UNE STRATÉGIE « MOBILITÉ » DÉCLINÉE DANS LE PLUI HABITAT ET DÉPLACEMENT

Afin d'articuler au mieux urbanisme et transports, et penser l'aménagement du territoire à partir des connexions existantes, l'ambition communautaire se décline dans le PLUi HD (Plan Local d'Urbanisme intercommunal Habitat et Déplacements). Ce document, en cours d'élaboration, décline la stratégie « mobilité » pour les 15 ans à venir, autour d'axes forts du PADD : « Développer le territoire sous l'angle de la mobilité » ; « penser et promouvoir une mobilité adaptée » ; « densifier autour des axes structurants »...

● PROPOSITIONS FNAU

- Construction de stratégies intermodales des déplacements de proximité intégrant transport collectif, usage de la voiture et modes alternatifs en favorisant l'expérimentation
- Appui à l'ingénierie de plans de déplacements urbains et soutien aux investissements de transports en site propres, navette électriques en centre-ville, parrelais, auto-partage, bornes électriques, aménagements vélos et piétons
- Dans les centre-ville, travail sur la place de la voiture dans le cadre d'espaces publics requalifiés et soutien aux investissements permettant d'augmenter la rotation sur les places de stationnement
- Coopération avec les régions dans les cadres adaptés pour favoriser l'intermodalité ferroviaire, l'information, la tarification et la billetterie intégrées.

LES POLITIQUES DE MOBILITÉ ET DE DÉPLACEMENTS SONT UN DES CŒURS DE MÉTIER DES AGENCES D'URBANISME

Toutes les agences gèrent et animent des observatoires des déplacements qui pourraient être élargis à des agglomérations moyennes. Elles accompagnent les collectivités dans l'élaboration de leurs plans de déplacements en lien avec les schémas régionaux, dans les études préalables pour la création de lignes de transport, d'aires de covoiturages, de pistes cyclables, l'organisation du stationnement et les aménagements d'espaces publics.

Les agences d'urbanisme travaillent également à la transition numérique des territoires, notamment sur des projets locaux de déploiements d'infrastructures, de services et de sensibilisation des acteurs aux usages numériques.

SAINT-OMER Le numérique, levier des nouvelles mobilités et de l'innovation économique

La stratégie de Saint-Omer s'appuie sur le développement de nouveaux usages et services numériques co-construits avec les habitants et les acteurs socio-économiques.

● DES OUTILS NUMÉRIQUES MIS AU SERVICE D'UNE MEILLEURE GESTION DE L'ORGANISATION URBAINE

L'accroissement et l'allongement des déplacements imposent de revoir la mobilité dans un territoire où le réseau de transports collectifs est récent et où la voiture occupe encore une place hégémonique. Cette problématique se pose de manière plus aigüe en centre historique, où le tissu urbain est mal adapté aux déplacements automobiles. La gestion du stationnement est révélatrice de ces difficultés et cristallise les débats. Dans ce contexte, le projet des trois places centrales de Saint-Omer repense chaque mode de déplacement en soutenant les fonctions économiques. Sans exclure la voiture, il vise à une plus grande perméabilité aux modes actifs. Cette ambition s'appuie sur une offre de stationnement de longue durée aux entrées de ville (Gare, Maison du Marais, Cathédrale) et d'une offre de courte durée en cœur de ville (Théâtre). L'ensemble est géré avec un affichage dynamique de l'occupation. Parallèlement, au plus près des commerces la ville a mis en place du stationnement gratuit de courte durée (30 à 45 minutes) grâce au dispositif SO PARK & SHOP®, assurant la rotation sollicitée lors des démarches de

concertations. Le déploiement des services et usages numériques permettra d'intégrer à terme la gestion et l'information sur application mobile. La stratégie numérique est également mise au service d'une organisation plus collaborative de la mobilité au travers d'expérimentations en faveur du covoiturage, de l'auto-partage et du vélo-partage.

● DES OUTILS NUMÉRIQUES MIS AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

L'amélioration de la gestion des déplacements, l'efficacité économique et le déploiement de services numériques sont intimement liés. La meilleure information des visiteurs en constitue un axe. Elle se traduit par la mise en place de bornes interactives d'informations culturelles, touristiques et commerciales jalonnant les déambulations en cœur de ville. Par ailleurs, le dispositif I-beacon déployé avec le Comité Régional du Tourisme permet aux commerçants de diffuser, via une application dédiée, des informations aux passants situés à proximité. Une plateforme mutualisée du e-commerce avec click&collect est également à l'étude.

Le projet de Pôle éco-numérique et de services de la Gare est révélateur du croisement recherché des enjeux économiques et de mobilité appuyés par les technologies numériques. Il propose par la valorisation d'une « gare cathédrale » la création d'un nouvel espace d'innovation connecté à la Métropole

Européenne de Lille et aux agglomérations de la Région. La requalification intègre un espace d'information et de vente mutualisé entre les services de transports d'agglomération et la billettique SNCF, y compris avec le déploiement d'une carte unique pour l'usager. L'équipement se veut ouvert sur le quartier en intégrant des fonctions de proximité (cellules commerciales et de services, espace petite enfance), permettant d'exploiter l'emplacement et la dimension emblématique de la gare comme levier pour maximiser sa chalandise. Le cœur du programme s'organise autour de la création d'un tiers-lieu. Il permettra la médiation numérique au travers de l'animation du FabLab et de la communauté de « makers », l'accompagnement de porteurs de projets, le développement de partenariats. Il sera le point d'entrée du territoire pour l'entrepreneuriat via l'animation d'une chaîne de valeurs avec les acteurs de l'enseignement, des entreprises et les acteurs publics. Enfin, une programmation d'offre de bureaux originale permettra l'accueil des travailleurs nomades, indépendants, de startups, de créateurs de projets et leur accompagnement. Cet espace ouvrira à l'automne 2019. Conscients des enjeux, les acteurs publics ont décidé dès 2016 d'ouvrir La Station, lieu préfigurateur sur le parvis de la gare. Il a pour fonctions principales de prototyper et d'affiner l'offre de services que proposera à terme la gare et d'initier l'émergence d'une communauté d'usagers de l'audomarois.

Innover par la réhabilitation de la gare cathédrale en tiers lieu

© DR



LE LEVIER DE LA CULTURE ET DE L'APPROPRIATION CITOYENNE

L'action publique en faveur du renouvellement urbain et de l'attractivité du territoire reposent aussi sur l'implication citoyenne. Le Pôle des Arts Urbains associe arts urbains, implication citoyenne et aménageurs pour innover sur dans les territoires et construire des projets différents.

L'art pour innover dans la construction de la ville

Le pOlau-Pôle des Arts Urbains, favorise des alliances originales entre artistes, aménageurs et pouvoirs publics. Pôle de recherche et d'expérimentations sur les arts de la ville, il travaille dans deux directions : d'un côté il accueille en résidences des artistes et des urbanistes ; de l'autre il assiste les maîtres d'ouvrages (collectivités, opérateurs...) pour intégrer des stratégies artistiques et culturelles dans leurs projets d'aménagement. L'objectif est de proposer aux territoires des outils souples de requalification et/ou d'animation contemporaine. Artistes et structures culturelles spécialistes de l'espace public sont des acteurs habiles de la transformation des territoires. Au-delà d'animer ou d'embellir l'espace public, ils ouvrent des pistes d'intervention créatives, bottom up et hyper contextuelles.

Les approches subjectives, les façons de repérer les valeurs d'un espace, d'en désigner la modernité, les capacités à identifier les ressources, à associer pour leurs créations des éléments hétérogènes, à développer des interactions avec les publics, à être tout terrain, agiles, astucieux, parfois même à la lisière de ce qui est autorisé, sont des qualités rares, en prise avec le vivant des territoires. De plus, l'utilité sociale se développe aussi dans le champ de la création artistique. Le projet, « Nuage vert », du collectif Héhé, a permis de sensibiliser la population d'Helsinki à sa production de déchets (une rayon lumineux marquant le volume du nuage de fumée issu de l'incinérateur, s'épaississant selon la quantité de déchets brûlés).

● DES CAPACITÉS ARTISTIQUES POUR REPENSER LES TERRITOIRES

Le territoire est contexte de création qui en réciprocity peut faire avancer le territoire. Les langages artistiques ont pour vocation à réin-

roduire de l'imaginaire, des représentations, des métaphores qui permettent de décadrer les points de vue, de créer des alliances inattendues et d'accompagner le changement. Il y a 10 ans j'ai conçu « Mission Repérage(s), un élu et un artiste », une opération qui s'est déroulée dans 13 villes en France, mettant en situation le maire de la ville et un artiste que je lui proposais.

Pendant une journée entière l'élu et l'artiste avaient pour mission d'arpenter la ville, chacun avec sa focale ou son scénario, la confrontation de la vision artistique et la vision politique a permis dans certains cas de réapprécier des situations, d'envisager de nouvelles options et d'ouvrir de nouvelles modalités d'actions (par exemple associer une compétence artistique à la rédaction de cahiers des charges d'équipement publics, proposer de nouveaux registres de concertations, etc.).

Aujourd'hui le pOlau conduit des projets spécifiques sur des thématiques telles que les mobilités douces, les frontières internes, utilisant l'audit sensible, l'investigation auprès des publics (approches chrono-topiques, psychanalyse urbaine, détections spécifiques...). À Paris, le pOlau est commissaire urbain de l'opération « Reconquête urbaine », soit l'investissement temporaire par des projets scénographique et paysagers de trois sous-faces de portes du périphérique (Montmartre, Villette, Ourcq) en annonce préfigurations des réhabilitations à venir.

Ces démarches pour repenser le territoire passent également par des ateliers publics, des parcours d'innovation. Nous avons fait de la révision d'un PPRI l'occasion d'une création, « Jour inondable », créé par le collectif la Folie Kilomètre, soit 24 h d'immersion dans le risque inondation à travers la mise en scène d'une exploration urbaine (marche sur les

limite du PPRI, nuit dans un gymnase d'évacuation, constitution d'un musée des objets sauvés...). Ce type de productions permet d'innover dans les actions de prévention.

Le pOlau travaille ainsi de façon plus globale, aux transferts méthodologiques entre savoirs-faire issus des démarches artistiques et mécano de projet d'aménagement ou de sensibilisation des publics. Auprès de collectivités ou de leurs opérateurs il a développé le métier d'urbaniste culturel.

● LE PLAN-GUIDE ARTS ET AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

Cette étude nationale a permis de repérer les initiatives à la confluence de la création artistique et des projets d'aménagement. Ce repérage est pensé comme un guide des pratiques innovantes, pour les collectivités territoriales, les institutions en charge des politiques publiques, des professionnels de l'art et de la culture, des acteurs urbains publics ou privés. Il inventorie et analyse ces nouvelles pratiques et livre des pistes de réflexion et d'actions. Parmi les propositions, retenons la mise en place d'une clause culture dans les documents d'aménagement et au sein des cahiers des charges des marchés publics, ou encore la préconisation d'un accompagnement artistique et culturel systématique, intégré très en amont à toute opération d'aménagement.

MAUD LE FLOC'H

DIRECTRICE DU POLAU - PÔLE DES ARTS URBAINS

« Le Plan-guide Arts et aménagement des territoires », Etude nationale commandée par le ministère de la Culture (DGCA), 4 tomes, 508 pages. Disponible sur demande (contact@pOlau.org), www.artepplan.org



Ce travail a été réalisé par la FNAU

DIRECTRICE DE LA PUBLICATION : Brigitte Barriol-Mathais

CONCEPTION ET RÉDACTION : Brigitte Barriol-Mathais (FNAU), Zoé Chaloin (FNAU)

AVEC LA CONTRIBUTIONS DE Sébastien Alavoine (Hauts-de-France), Philippe Baumel (Creusot-Montceau), Annabelle Boutet (CGET), Lionel Bretin (a'urba), Jérémie Brun (AUSB), Caroline Cayeux (Villes de France), Yann Cabrol (aua/T), Emeline Chollet (AUDRSO), François Decoster (Saint-Omer), Michel-François Delannoy (Caisse des Dépôts), Vincent Froger (AULA), Benjamin Grebot (ADEUPa), Jean-François Léger (IDUP), Pascal Madry (IVC), Franck Merelle (AGUR), Christophe Molin (AUDRSO), Christelle Morel-Journal (Université de Lyon), Mounia Moudjed (GART), Jessy Oukoloff (AURH), Morgane Perset (aua/T), Gilles Planas (AURCA), Pascale Poupinot (Oise-les-Vallées), François Rio (AVUF), Michel Simon (Cahors), Magali Talandier (Université Grenoble Alpes), Catherine Trebaol(AUSB), Jean-François Vereecke (AGUR), Thomas Werquin (Oise-les-Vallées)

CRÉDITS PHOTOGRAPHIQUES DE LA COUVERTURE : AVUF-CGET - Ville de Cahors - Pierre Lasvenes

GRAPHISME : Héroïse Tissot - **IMPRESSION :** Imprimé avec des encres végétales par l'Imprimerie de la Centrale Lens - 62302 Lens, octobre 2017 - **ISSN :** 000000000

Document téléchargeable sur www.fnau.org



22, RUE JOUBERT – 75009 PARIS – FRANCE
01 45 49 32 50 – FNAU@FNAU.ORG – WWW.FNAU.ORG