

Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (Adgcf)

Colloque : « Métropoles : quelle organisation des
relations entre espaces urbains et périurbains ? »
(16 mars 2011)



Synthèse du colloque

Pierre-Olivier Archer
Guillermo Martin

Pascal Fortoul, Président de l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (Adgcf), a introduit le colloque en rappelant que les débats autour du rapport Balladur puis de la réforme territoriale avaient été particulièrement vifs sur la question du nouveau statut de métropole et notamment sur le nombre de territoires appelés à bénéficier de ce statut. En réalité, la notion de métropole-périumètre ne suffit pas à appréhender la diversité des situations et la complexité des relations de gouvernance qui s'instaurent entre les agglomérations et les espaces périurbains et ruraux. La notion d'espace métropolitain permet en revanche d'y réfléchir et c'est pourquoi elle a été mise au cœur de ce colloque organisé par l'Adgcf en partenariat avec la Caisse des dépôts, le cabinet Résolutions M&D, Sciences Po et La lettre du cadre territorial.

Pierre-Olivier Archer, Directeur associé du cabinet Résolutions M&D, a précisé la problématique du colloque et donné le cadre de référence des interventions suivantes, en mettant en avant trois scénarios possibles pour l'organisation des relations entre l'urbain et le périurbain au sein de l'espace métropolitain : le scénario de l'intégration dans un même périmètre, le scénario de la coopération, selon des modalités variées, enfin le scénario du rejet de l'agglomération (voir sa présentation en annexe des actes). Dans tous les cas, il a rappelé que les décisions relèveront moins de critères juridiques et institutionnels que de la capacité des territoires concernés à nouer des compromis politiques en matière d'aménagement du territoire, de financement de l'action publique et de démocratie locale. Au fond, c'est bien la question de la reconnaissance (ou non) d'une spécificité périurbaine qui est ici en jeu.

L'intervention de **Nicolas Portier, délégué général de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)** a permis de revenir sur le contexte législatif et réglementaire du débat. Dans le cadre de l'achèvement de la carte intercommunale, la réforme territoriale a ouvert une nouvelle étape du débat sur la pertinence des périmètres intercommunaux. Ceci était sans doute nécessaire compte tenu de la consécration du fait intercommunal. Compte tenu de la réforme de la taxe professionnelle, les Communautés lèvent désormais l'impôt auprès des ménages. En 2014, les conseillers communautaires seront élus au suffrage universel direct par un système de fléchage.

Or les périmètres des agglomérations sont extrêmement divers : certaines comptent 4 communes, d'autres peuvent en compter jusqu'à 60. Dès lors, la réforme pose la question de savoir si le dialogue urbain / périurbain doit s'organiser à l'intérieur d'un même périmètre ou en maintenant des Communautés distinctes. Dans un certain nombre de cas (Mulhouse, Rouen, Perpignan, Chartres...), des élargissements de périmètre ont déjà eu lieu mais il n'est pas certain que cette configuration devienne dominante dans les années à venir.

Au passage, la réforme territoriale, en limitant le nombre de Vice-Présidents dans les Communautés, les a certes rendues plus gouvernables mais elle a aussi rendu plus difficiles les négociations entre élus dans une hypothèse d'élargissement de périmètre.

Il est utile de rappeler que ces débats dépassent très largement la question du nouveau statut de métropole, qui a pâti d'une insuffisante définition des termes (parle-t-on de métropoles mondiales, nationales, régionales ?) et qui a abouti à une avancée juridique très limitée par rapport au statut de Communauté urbaine (à savoir le transfert de la voirie départementale).

L'absence de transfert automatique du foncier bâti est de ce point de vue une déception, en particulier si l'on vise une plus forte solidarité entre territoires.

En revanche, le statut de pôle métropolitain devrait rencontrer un succès important. Une quinzaine de projets de ce type sont en cours, avec des configurations variées qui vont de la coopération urbain / périurbain à la coopération entre métropoles ou villes moyennes. Si le pôle métropolitain n'est, là encore, pas une grande avancée juridique (il s'agit d'un syndicat mixte fermé, ce que l'on peut au passage regretter compte tenu de l'importance des acteurs économiques et sociaux dans la gouvernance des territoires), il n'en demeure pas moins un « label » intéressant pour les années à venir.

En définitive, la réforme territoriale ouvre des opportunités intéressantes pour relancer le dialogue entre territoires à l'heure où des dossiers essentiels pour l'aménagement du territoire (gestion des mobilités, plans climat, urbanisme commercial...) sont sur la table.

Les coopérations métropolitaines



Suite à cette intervention, Nicolas Portier a précisé un certain nombre de points en ce qui concerne le cadre législatif et réglementaire, à la demande des participants. Tout d'abord, l'adhésion à deux pôles métropolitains est tout à fait possible si elle se justifie par une « double influence » sur un territoire donné. Ensuite, certaines compétences qui ne sont pas explicitement mentionnées par la loi pourraient néanmoins être explorées par les pôles métropolitains (habitat, santé...). Il y a peu de risque de voir les statuts du Pôle « retoqués » pour cette raison. Enfin, Nicolas Portier a répondu à une question relative au devenir du département dans un contexte où les « grandes agglomérations » sont de plus en plus nombreuses. Il estime que dans la mesure où l'on n'est pas prêt aujourd'hui à toucher aux limites départementales et régionales, il est évident qu'une forme de partage des tâches s'organise entre agglomérations et départements, ces derniers étant appelés à jouer un rôle d'aménagement dans les espaces non agglomérés. En revanche, ils restent très présents en milieu urbain par l'exercice de leurs compétences sociales.

Brigitte Fouilland et **Patrick Le Galés**, enseignants à Science Po au sein du Master Stratégie Territoriale et Urbaine (STU), ont pour leur part apporté un éclairage sur les relations entre les espaces urbains et périurbains en France (intervention de Brigitte Fouilland) et à l'international (intervention de Patrick Le Galés).

Concernant la situation française, la notion de territoire périurbain a émergé dans les années 60. Le périurbain est défini par les migrations domicile-travail et non pas la continuité urbaine avec le cœur d'agglomération (les communes périurbaines sont celles dans lesquelles plus de 40% des actifs travaillent au sein de l'aire urbaine). Le développement du périurbain a été particulièrement fort entre 1975 et 1990 et il a globalement ralenti depuis, même si les situations varient considérablement d'une région et d'une agglomération à l'autre.

On notera que contrairement à une idée reçue, l'extension périurbaine n'est plus aujourd'hui corrélée à l'attractivité des agglomérations : autrement dit, les métropoles qui gagnent de la population sont aussi celles qui parviennent à densifier leur cœur et à éviter un étalement urbain incontrôlé.

Au-delà des définitions statistiques posées par l'INSEE, il est utile de proposer une définition du périurbain par les modes et les styles de vie : ces territoires sont notamment caractérisés par la figure du « jeune ménage avec enfants » et par des valeurs plutôt conservatrices. Pour autant, il n'existe pas un mais des territoires périurbains, du fait de la tendance au regroupement des catégories socioprofessionnelles entre elles. Enfin, pour l'avenir, il faut anticiper la tendance au vieillissement des ces espaces périurbains et ses conséquences.

Au plan international, la question du périurbain est finalement peu présente dans les réflexions sur l'aménagement du territoire. Il semble que cette notion intéresse particulièrement les Français. Dans la plupart des autres pays développés, on s'intéresse aux très grandes villes et au devenir des très grands espaces (notion de « corridors urbains » entre plusieurs métropoles). Par ailleurs, on considère qu'en dehors des questions liées au cycle de vie, les écarts de mode de vie entre les habitants du périurbain et les habitants des villes sont finalement très faibles en raison du développement de la mobilité.

La question de la gouvernance des territoires urbains et périurbains et de l'organisation du service public local est en revanche considérée comme pertinente. Quatre questions sont posées.

- 1- Faut-il gouverner ces espaces ou au contraire les laisser s'auto-gérer, au nom de la démocratie locale mais aussi de la baisse des dépenses publiques (option américaine des « edge cities », tentation du gouvernement britannique actuel) ?
- 2- Quel mode de gouvernance et quelle maîtrise du droit des sols permettent de prendre en compte l'impératif de préservation de l'environnement ?
- 3- Comment traiter la question de la pauvreté périurbaine, sachant que le périurbain peut être considéré comme le laboratoire du pire et du meilleur ?
- 4- Comment gouverner des territoires qui tendent sociologiquement à s'organiser contre la logique de gouvernement par la métropole ?

Plusieurs scénarios peuvent dès lors s'envisager pour penser les relations au sein de l'espace métropolitain.

Scénario 1 : prendre en compte la difficulté des politiques publiques à influencer les comportements et laisser jouer l'autonomie locale et le marché pour l'organisation des territoires (Italie du Nord)

Scénario 2 : partager les tâches entre des institutions chargées de l'urbain et d'autres chargées du périurbain et du rural (Espagne, Allemagne).

Scénario 3 : imposer des règles du jeu communes à partir d'une vision de l'aménagement du territoire métropolitain (Europe du Nord).

Scénario 4 : organiser des coopérations sur des sujets précis, au risque de ne créer de la cohérence que de manière ponctuelle (Allemagne).

A la suite des interventions de B. Fouilland et P. Le Galès, plusieurs questions ont fait ressortir la difficulté à appréhender le fait périurbain dans ses différentes dimensions. Est-on capable d'appréhender ce que coûte l'étalement urbain ? Quelles catégories de population « choisissent » de vivre au sein d'espaces périurbains ? Les évolutions du périurbain mettent en évidence le passage d'un périurbain choisi (années 1970) à un périurbain « exutoire » : quelles conséquences pour les politiques publiques ? Doit-on, comme certains le souhaitent, envisager le « retour des coûts » aux usagers ?

Plusieurs précisions ont été apportées par les intervenants à la suite de ces questions, à savoir :

- la nécessité d'aller plus loin dans la connaissance des modes de vie des habitants des espaces périurbains,
- le fait que le territoire est devenu une dimension essentielle dans l'analyse sociologique : à l'intérieur d'une même catégorie socioprofessionnelle, on peut identifier des différences importantes en fonction des territoires d'habitat (par exemple pour les cadres supérieurs),

- la nécessité d'analyser ces phénomènes en prenant en compte les mobilités mais aussi ce qui n'est pas mobile : les stratégies de mobilité résidentielle sont aussi des moyens de conserver une position sociale dans un contexte de concurrence croissante entre individus pour l'accès au capital (par exemple le capital éducatif).

TABLE RONDE

La table-ronde, animée par Nicolas Braemer, rédacteur en chef de *La lettre du cadre Territorial*, a regroupé des intervenants représentant différents types de territoire et de problématiques de gouvernance.

La diversité des territoires était importante : territoire à proximité immédiate de la métropole, territoire accueillant des activités et/ou des infrastructures stratégiques pour la métropole (en matière économique par exemple), territoire de « seconde couronne » éloigné mais fortement dépendant de la métropole pour les activités économiques et l'emploi.

De la même manière, les choix de gouvernance présentés étaient multiples : espace intégré dans le périmètre d'une métropole, espaces non-intégrés mais organisant leurs relations avec la métropole (partenariats sur certains sujets, réflexion globale sur l'aménagement du territoire, formalisation de coopération dans le cadre de pôles métropolitains...).

La table-ronde a permis d'appréhender la manière dont les relations s'organisent au sein des espaces métropolitains, les sujets et problématiques prioritaires sur lesquels construire ces relations, les processus de travail en commun « vertueux » pouvant permettre de construire des relations durables, les difficultés et les points de blocage.

Intervention de Alain Cottalorda, Maire de Bourgoin-Jallieu, Président de la Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère(CAPI), a ouvert les échanges.

La CAPI est une jeune agglomération créée en 2007. Elle regroupe 21 communes et compte 100 000 habitants. C'est territoire à dominante périurbaine à proximité de la métropole lyonnaise. Dès le début du mandat, l'agglomération a décidé d'engager un partenariat avec les intercommunalités voisines en créant des outils communs (ex : société d'économie mixte pour le développement économique).

Progressivement, l'idée d'une collaboration à l'échelle de la région urbaine a débouché sur l'expérimentation d'une démarche métropolitaine entre les agglomérations de Lyon, St Etienne et la CAPI. A ces trois communautés, s'est ajoutée l'agglomération de Vienne. Au total, cette démarche concerne un territoire de 2 millions d'habitants, 150 communes (sur trois départements) et 1 million d'emplois sans continuité territoriale.

L'expérimentation se réalise sur deux axes principaux.

D'une part, une communication publique sur la volonté des agglomérations de travailler ensemble.

D'autre part, un apprentissage collectif sur la mise en place d'une gouvernance à une échelle différente et sans continuité territoriale. Plusieurs groupes de travail ont été mis en place (innovation, aménagement, mobilité, culture et sport) : ils associent les élus et les services des communautés. 150 personnes collaborent ensemble pour explorer les sujets qui relèvent d'une approche métropolitaine. Cela a donné lieu à l'identification de 15 actions à conduire à ce niveau.

Dominique Garnier, DGS de la Communauté de communes d'Erdre et Gèvres, a ensuite fait part de son expérience. Le territoire de la communauté de communes est totalement intégré dans l'aire urbaine de Nantes. Au départ, sa création reposait sur une logique défensive. Ainsi, les élus étaient hostiles au projet d'implantation du futur aéroport de Nantes à Notre Dame des Landes, une des communes du territoire communautaire.

La démarche de SCOT, réalisée à l'échelle de trois communautés, a progressivement fait évoluer les positions par le partage d'une vision stratégique concernant le devenir du territoire et par le fait de disposer d'un lieu de débat entre élus pour échanger autour d'études (ex : bilans carbone).

Le SCOT est désormais la base d'une stratégie qui prend en compte l'environnement métropolitain. Reste la question de la dimension opérationnelle. L'aéroport devrait être réalisé en 2017. Dans quel cadre et avec quels outils de gouvernance, les projets vont-ils pouvoir se mettre en œuvre ?

Pour cela, les conventions entre EPCI répondent mal aux besoins. L'intégration au sein de Nantes Métropole ne semble par ailleurs pas envisageable. La solution de la mise en place d'un pôle métropolitain serait une piste à creuser permettant de préserver à la fois les intérêts de la Communauté de communes et de Nantes Métropole.

Patrick Plantier, DGS de la Communauté de communes Touraine Nord Ouest, a également partagé son expérience avec les participants. La Communauté regroupe 23 communes et 22 000 habitants. Il s'agit d'un territoire périurbain et rural situé en « seconde couronne » de l'agglomération tourangelle (aller à Tours prend entre 25 et 50 minutes selon les communes). Ce territoire est en forte croissance démographique (+17% en les deux derniers recensements). Pour compléter ce descriptif, il faut rappeler que l'Indre et Loire compte 600 000 habitants dont 300 000 vivent sur le territoire de l'agglomération (Tours Plus).

Les relations avec Tours Plus sont peu développées alors que plusieurs sujets pourraient être traités à l'échelle intercommunautaire, notamment :

- l'emploi : les « périurbains » travaillent dans l'agglomération, mais l'inverse existe aussi dans des proportions non négligeables,
- les transports : il n'y a pas de projet de transport en commun en lien avec l'agglomération,
- le développement économique : l'agglomération polarise le développement économique mais ne dispose pas de réserves foncières,
- l'habitat : l'agglomération densifie mais le mitage du territoire se poursuit.

S'il n'est pas envisageable de créer une métropole au sens de la loi en Indre et Loire, la Communauté de communes a proposé au cours des derniers mois à Tours Plus la création d'un pôle métropolitain. Cette démarche serait de nature à permettre les coopérations sur ces différents sujets en organisant les relations et en permettant de sortir de l'actuelle indifférence du centre vis à vis de la périphérie.

Enfin, **Jo Spiegel**, maire de Kingersheim, Président délégué de la Communauté Mulhouse Alsace Agglomération et Vice-Président de l'AdCF, a conclu la table ronde.

En 2000, l'agglomération de Mulhouse comptait 100 000 habitants et regroupait seulement 5 communes. Aujourd'hui, elle compte plus de 250 000 habitants car de nombreuses communes l'ont rejointe.

Ceci n'a été possible que parce que plusieurs conditions étaient réunies :

- un appui constant sur les habitants qui ont participé à la construction de l'Agglomération qui est devenue dans ce processus lisible, cohérente et efficace,
- la mise en place d'une gouvernance permettant d'assurer la prise en compte de l'ensemble des territoires composant l'agglomération,
- une réflexion sur les interdépendances et une nouvelle façon de penser l'aménagement du territoire (nouveau paradigme), par exemple autour des principes du développement durable dans ses différentes dimensions.

Trois principes sont par ailleurs à respecter pour travailler à une bonne organisation des territoires au sein de l'espace métropolitain :

- sortir du regard mécanique et arithmétique,
- combattre l'empilement des strates,
- dépasser la seule logique de la subvention en matière d'action publique.

La réflexion a pu ainsi se centrer sur la question du sens avec une appropriation progressive d'une vision et d'un projet communautaire (organisation de séminaires successifs avec les acteurs locaux, définitions d'objectifs et de résultats à atteindre, élaboration d'outils de suivi et d'évaluation...).

A la suite de ces interventions plusieurs remarques et questions ont été formulées par les participants.

- Les pôles métropolitains rencontrent un succès certain, cette démarche est-elle durable ? Constituent-ils une étape vers des élargissements de périmètre des agglomérations ?
- Comment les espaces métropolitains peuvent-ils s'articuler avec les départements ? Qu'en sera-t-il notamment en région parisienne ?
- Les projets d'agglomérations sont-ils encore adaptés au nouveau contexte créé par la réforme des collectivités ?

Plusieurs précisions ont été apportées par les intervenants :

- A.Cottalorda considère que le pôle métropolitain est une réponse adaptée pour faire collaborer des territoires qui partagent une même problématique sans avoir de continuité territoriale,
- P.Plantier pour sa part a une vision du pôle métropolitain comme étant un outil qui permet des collaborations à géométrie variable (sujets stratégiques et/ou collaborations ponctuelles),
- D. Garnier pense qu'il faut pour aller plus loin rechercher les apports communs à l'agglomération et à la communauté de manière à ce que la coopération soit équilibrée,
- Jo Spiegel préconise d'utiliser les projets structurants (ex : ligne LGV Rhin-Rhône) comme « ferment à des collaborations métropolitaines »

Guillermo Martin, Directeur associé du cabinet Résolutions M&D a présenté les éléments de synthèse à retenir de la matinée.

L'organisation des relations entre l'urbain et le périurbain excède le cadre proposé par la réforme territoriale. Si la réforme propose en effet des nouveaux outils pour organiser les espaces métropolitains, elle ne fournit pas de « mode d'emploi ».

La question du projet restera de ce point de vue incontournable mais devra s'inscrire dans une contrainte liée au calendrier des échéances de la réforme territoriale. En premier lieu, la réforme de la carte intercommunale accélère les mouvements de rapprochement et questionne à court ou moyen terme les territoires périurbains : faut-il intégrer un nouvel ensemble, organiser le partenariat ou constituer un pôle autonome (éventuellement à plusieurs) ? Le colloque a sur ces différents points permis de dégager les questions à se poser selon les scénarios envisagés.

L'intégration à l'agglomération pose plusieurs défis : quelle place l'agglomération entend-elle donner aux espaces périurbains ? Y a-t-il une ou des identités périurbaines à prendre en compte au sein de l'espace métropolitain (périurbain « exutoire », « choisi »...) ? Quelle représentation du périurbain dans les instances décisionnelles de l'agglomération ? Quel « nouveau rôle » pour les élus du périurbain (rôle d'animateurs de proximité, d'interpellation du niveau d'agglomération) ? Comment les besoins des habitants des territoires périurbains peuvent-ils être pris en compte ? Par ailleurs la

question des moyens doit être traitée notamment en matière de mutualisation de services mais aussi concernant des compétences qui ne seraient pas reprises par l'agglomération.

Le scénario de la coopération implique d'autres questions relatives à son contenu. Celle-ci doit-elle concerner des sujets stratégiques et contribuer à meilleure cohérence des approches avec l'agglomération ? Au contraire doit-elle se cantonner à des projets plus consensuels (équipements structurants, communication, événements...)? La coopération préfigure-t-elle ou non une future intégration du territoire à la Communauté d'agglomération ? Faut-il d'inscrire la coopération dans une structure intercommunautaire (pôle métropolitain, syndicat mixte) ou fonctionner au cas par cas, sous forme de conventions par exemple ? La question des moyens devra être prise en compte par une analyse des contributions réciproques : comment l'agglomération peut-elle apporter une réponse aux besoins d'équipement du périurbain ? En retour, quelle contribution peut être apportée par le territoire aux charges de centralité ?

Si l'autonomie est envisagée, il y a lieu de d'interroger les motivations auxquelles elle répond : correspond-elle à une pertinence en termes de bassin de vie ou au souhait des élus de garder leurs prérogatives ? Le territoire a-t-il les moyens de cette autonomie, dans un contexte financier difficile ? Ne risque-t-il pas l'isolement, surtout si les tendances qui ont fait son attractivité (coût du foncier favorable, coût du carburant limité, fiscalité peu importante, qualité du cadre de vie...) se retournent dans les années à venir ? Le scénario de l'autonomie suppose-t-il de nouer des alliances avec d'autres territoires périurbains ? De quel type ?

Le colloque a été conclu par **Frédéric PIN, secrétaire-adjoint de l'Adgcf et DGS de la Communauté d'Agglomération des Portes de l'Isère**. Il a remercié au nom de l'association l'ensemble des intervenants et partenaires de la manifestation et a indiqué qu'une synthèse du colloque serait prochainement transmise aux participants.
