

Des métropoles sous tension

Par Virginie Bathellier, chargée de mission au PUCA, directrice de la plate-forme POPSU et Jean-Baptiste Marie, architecte et urbaniste, secrétaire scientifique du programme POPSU

Métropole, qu'entend-on par ce terme polysémique ? Entre la métropole d'hier et d'aujourd'hui, les métropoles mondialisées et les métropoles régionales, quels sont les points communs et les dissemblances ? La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, définit la métropole comme le regroupement de plusieurs communes « d'un seul tenant et sans enclave » qui « s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ». En écho aux enjeux locaux, la construction juridique des métropoles n'est-elle pas une réponse à la concurrence internationale croissante entre métropoles ? Nombre de recherches et de contributions ont essayé d'en approcher le contenu et les caractéristiques générales au-delà d'une acception d'ordre juridique. Mais force est de constater que la métropole demeure un objet insaisissable. Pierre Veltz remarque que les métropoles suscitent des réticences même si les travaux de Laurent Davezies illustrent le rôle essentiel joué par les métropoles régionales dans la croissance¹. Toulouse, Bordeaux, Nantes, Lyon et Montpellier ont en effet enregistré 57.000 emplois privés supplémentaires entre 2008 et 2012, alors que globalement ceux-ci régressaient dans la même période². Pierre Veltz observe également que la métropolisation connaît en France une trajectoire très différente de celle que l'on constate ailleurs. Ainsi, le Royaume-Uni est « écrasé par Londres » et l'Allemagne ou l'Italie ne bénéficient pas de l'effet d'entraînement « d'une ville-monde comme Paris ». Dans l'hexagone, les villes situées à deux ou trois heures de la capitale, grâce aux lignes ferroviaires à grande vitesse, constituent des territoires dynamiques tant au plan économique que culturel et social. Ces évolutions indiqueraient que la France « fonctionne de plus en plus comme une métropole unique, une métropole distribuée, la métropole France³ ». Ce qui n'empêche pas les fragmentations, les tensions au sein même de la métropole. « La France qui gagne est partout, la France qui perd aussi⁴ ». Les travaux de recherche réalisés dans le cadre de la

Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU) donnent des clés de lecture d'une ville « en train de se faire ». Ils invitent à renouveler les cadres explicatifs des dynamiques à l'œuvre, des tensions et modes de recomposition qui traversent les grandes agglomérations aujourd'hui. Les contributions issues de ces travaux, qu'elles soient transversales ou par ville, forcément trop synthétiques compte tenu du cadre imparti, nous en dévoilent cependant toute la richesse⁵.

Des dispositifs participatifs qui peinent à innover

Les dispositifs participatifs ont été étudiés dans plusieurs villes car ils constituent une catégorie récurrente de l'action publique. Pour répondre au désengagement des habitants, les techniques de mobilisation et d'animation se sont renforcées ces dernières années sans toutefois résoudre la déconnexion entre instances de débat et processus décisionnels. Les travaux réalisés à Nantes montrent que s'est déployée toute une ingénierie de la participation depuis les années 2010 sur les questions de prospective territoriale. Sans y intégrer celle, controversée, du nouvel aéroport, ce qui rejoint le constat plus général selon lequel les enjeux majeurs du développement urbain sont souvent discutés dans d'autres instances.

À Strasbourg, en dépit d'une volonté politique marquée, les chercheurs observent que les dispositifs participatifs ne sont pas encore assez efficaces pour « construire un débat » sur des projets ou des outils au service du développement métropolitain. Ces dispositifs tendent à reproduire les segmentations sectorielles existant au sein de l'administration et les découpages territoriaux traditionnels. Autre exemple, à Grenoble où le SCoT participatif constitue un premier pas pour dépasser ces incohérences, grâce à la volonté des décideurs institutionnels d'inscrire la participation dans les dispositifs intercommunaux. Toutefois, les chercheurs mettent en exergue la complexité d'une construction de la participation à l'échelle de l'agglomération et du SCoT. Les conseils de développement n'y échappent pas, tiraillés par la difficulté à asseoir une dynamique de réflexion commune intégrant les territoires urbains aussi bien que les territoires périurbains ou ruraux. Néanmoins, plus généralement,

¹ VELTZ, Pierre, « La métropole, oui, mais... », *Urbanisme*, hors série n°50, 2014

² *ibid.*

³ VELTZ, Pierre, *Paris, France, Monde. Repenser l'économie par le territoire*, Editions de L'Aube, 2012

⁴ *op.cite.* « La métropole, oui, mais... »

Les citations qui suivent dans l'article sont extraites des rapports de recherche produits par les équipes mentionnées.

⁵ La composition des équipes de recherche figure dans un encadré après le résumé ou entretien réalisé pour chacune des agglomérations.



© MEDDE-MLETR

ces conseils de développement, en s'appuyant sur des « expertises citoyennes collectives » auxquelles les chercheurs en sciences sociales contribuent parfois, peuvent aider à renouveler le dialogue local selon Didier Paris. On assisterait à une hybridation des savoirs qui favorise la formulation « de propositions sur l'action publique aux différentes échelles de la métropole⁶ ».

Les fragilités ne sont pas seulement là où on les attend

Les systèmes métropolitains sont paradoxaux. Ils sont plus qu'ailleurs le lieu des possibles, que ce soit en termes d'emplois, de mobilité mais aussi d'accès à l'information ou à la culture. A contrario, dans ces territoires, les inégalités subsistent ou même se renforcent. Selon Marie-Christine Jaillet et Fabrice Escaffre, la métropole inclut, dans sa dynamique même, les ressorts de sa propre fragilité⁷. Alors que le parti pris des recherches consistait à porter la focale sur d'autres quartiers que ceux de la géographie prioritaire, il est apparu que les fragilités – parfois oubliées – se situaient également dans des tissus urbains en recomposition et affectaient de différentes manières des populations modestes. À Toulouse, l'équipe de recherche s'est attachée à les identifier dans des territoires du nord toulousain qui ont connu ces dernières années « une urbanisation composite en ordre dispersé ». La forte mobilité résidentielle qui caractérise certains quartiers, les incertitudes concernant le devenir des logements locatifs bénéficiant de dispositifs d'incitation fiscale, la permanence de zones en difficulté et l'inconfort résidentiel lié pour partie à l'aménagement urbain incitent à la vigilance. À Marseille, les chercheurs ont analysé la relation entre l'inconfort résidentiel – qui fait référence au point de vue du résident – et le confort urbain – qui vise tous les publics –, pour revisiter les différentes actions programmées dans le centre-ville. Certaines d'entre elles peuvent fissurer un équilibre

existant ou entraîner des tensions à bas bruit. C'est le cas notamment d'opérations immobilières qui se développent au détriment d'espaces investis par la population résidente ou encore d'un plan de circulation destiné aux visiteurs mais mis en place sans qu'aucune réflexion sur une desserte des secteurs résidentiels n'ait été engagée en parallèle. Les manifestations des fragilités ou tensions peuvent ainsi se révéler en filigrane et être appréhendées très différemment selon les personnes interrogées. C'est en partie ce que révèle l'enquête menée à Toulon où le ressenti des habitants de l'agglomération diffère du diagnostic posé par les institutionnels sur le fonctionnement urbain. Alors que la population « plébiscite » la qualité du cadre de vie dans ses différentes composantes, les problèmes de logement, d'accessibilité et d'attractivité du centre ville sont au contraire soulignés par les acteurs socio-économiques. D'où l'intérêt de croiser les regards pour mieux cerner la complexité des situations.

Des territoires durables : entre objectifs partagés et effets démonstrateurs

L'analyse comparative des métropoles de Marseille, Grenoble, Strasbourg et Toulouse conduite par Natacha Seigneuret conforte l'idée que le développement durable constitue un vecteur de transversalité permettant de combiner les thématiques et les échelles⁸. Au-delà des grandes orientations nationales ou européennes, il a servi d'appui pour élaborer des cheminements spécifiques liés aux caractéristiques locales, à travers les plans comme les Plans climats territoriaux, les projets tels que les Eco-quartiers et les trames vertes et bleues. Planification et projets se sont alimentés les uns et les autres. Si bien souvent la tentation est grande de circonscrire les projets urbains à l'innovation technologique, ils ont parfois introduit « des dimensions sociales, interrogé les cultures de projet existantes, favorisé l'émergence de nouveaux modes d'habiter ». Ils ont aussi permis d'ériger des prin-

⁶ PARIS, Didier, « Le territoire, la société civile, le chercheur », *Revue Urbanisme*, hors série n°50, 2014

⁷ JAILLET Marie-Christine et ESCAFFRE Fabrice « Les fragilités des métropoles en développement », *Revue Urbanisme*, hors série n°50, 2014

⁸ SEIGNEURET Natacha, *Analyse comparative sur la prise en compte de la durabilité dans les stratégies et projets métropolitains*, 2013, UMR PACTE Territoires

cipes fondateurs à une échelle plus large que celle du projet. Ainsi, « certaines figures structurantes se retrouvent dans l'ensemble des démarches conduites dans ces quatre agglomérations : la ville apaisée et continue, avec une articulation entre urbanisme et déplacements pour une mobilité et une accessibilité pour tous (...); la ville nature avec la mise en réseau et la préservation des espaces naturels et agricoles ». L'autre point mis en évidence porte sur les « démonstrateurs urbains », en particulier les EcoCités développés sous l'impulsion de l'Etat. L'équipe souligne qu'il est indispensable que ces grands projets porteurs d'innovations technologiques fassent également appel aux « savoirs profanes » et prennent en compte l'évolution des usages pour mieux répondre aux enjeux contemporains.

Développement des mobilités et dynamique internationale : le miroir aux alouettes ?

Les gares et les pôles d'échanges constituent l'unique axe thématique du programme de recherche qui interroge un objet spatial, celui d'un équipement. Cette problématique a souvent été associée – notamment dans un contexte de concurrence croissante entre les métropoles – aux enjeux de mobilités. Les recherches menées dans le cadre du programme traduisent un recul des analyses spatiales au profit de problématiques sociales, économiques et de gouvernance des projets.

Un premier résultat rejoint l'analyse de Jean-Marc Offner, selon laquelle le développement des mobilités n'induit pas forcément les conditions d'un développement économique des villes⁹. C'est le cas à Euralille, où l'effet d'entraînement ne semble pas celui attendu. Alors que Rem Koolhaas déclarait qu'« Euralille n'est pas fait pour les Lillois mais pour les Anglais, les Japonais, les managers du monde entier », finalement les entreprises étrangères ne se sont pas – ou peu – installées et ont été remplacées par des services administratifs. À Rennes, les chercheurs constatent également un décalage entre l'ambition initiale d'inscrire la gare et son quartier d'affaires dans une dimension internationale et les réalités du terrain.

Autre résultat avancé est celui d'une difficile articulation

entre les stratégies métropolitaines et les réalités des politiques communales. Roelof Verhage l'observe à Lyon où les gares secondaires élaborées dans le cadre de stratégies métropolitaines « sont aujourd'hui à l'écart des dynamiques communales, à la fois en termes d'usage (peu de passagers) et de programmation (priorité actuelle à la revitalisation des centre-bourg) ». Constat qui peut alimenter les réflexions sur le réseau métropolitain bordelais et ses gares secondaires.

L'économie de la connaissance au cœur de l'imaginaire métropolitain

Les métropoles étudiées fleurissent d'initiatives, d'événements et d'équipements associés à l'économie de la connaissance : clusters, learning center, tiers lieux (cantine numérique, pépinière d'entreprises, espaces de co-working, etc.). L'analyse comparative réalisée par Maurice Catin sur les grandes aires urbaines confirme le rôle moteur des fonctions métropolitaines (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce inter-entreprises, gestion et culture-loisirs) dans la croissance de l'emploi des années 2000. Ces nouvelles dynamiques figurent comme autant de leviers d'un développement métropolitain. Pourtant les recherches incitent à nuancer cette hypothèse. Le cas de Grenoble, présenté comme un modèle de « la nouvelle économie » à travers ses liens entre recherche, universités et entreprises, témoigne de ses limites. Selon Magali Talandier, si « Grenoble culmine en haut du palmarès des villes innovantes, elle n'est guère dynamique sur le plan démographique, social, culturel voire même économique ». Et Elisabeth Campagnac-Ascher met en garde contre toutes visions déterministes « depuis celles qui font du développement métropolitain une retombée inéluctable et assurée de l'économie de la connaissance à celles qui escomptent qu'elle adienne par les bonnes grâces d'une offre territoriale affinée¹⁰ ».

Ces quelques éléments de réflexion issus du programme de recherche POPSU 2 confirment l'intérêt d'observer les métropoles à travers des problématiques croisées. Par l'analyse de grandes agglomérations, il nous invite aussi à admettre l'hypothèse d'une diversité des réalités métropolitaines dont les synthèses qui suivent rendent compte.

⁹ OFFNER, Jean-Marc, « Les «effets structurants» du transport : mythe politique, mystification scientifique », L'Espace géographique, n° 3, 1993

¹⁰ CAMPAGNAC, Elisabeth « Economie de la connaissance et métropolisation », Urbanisme, hors série n°50, novembre 2014