



POPSU

CAMP DE BASE

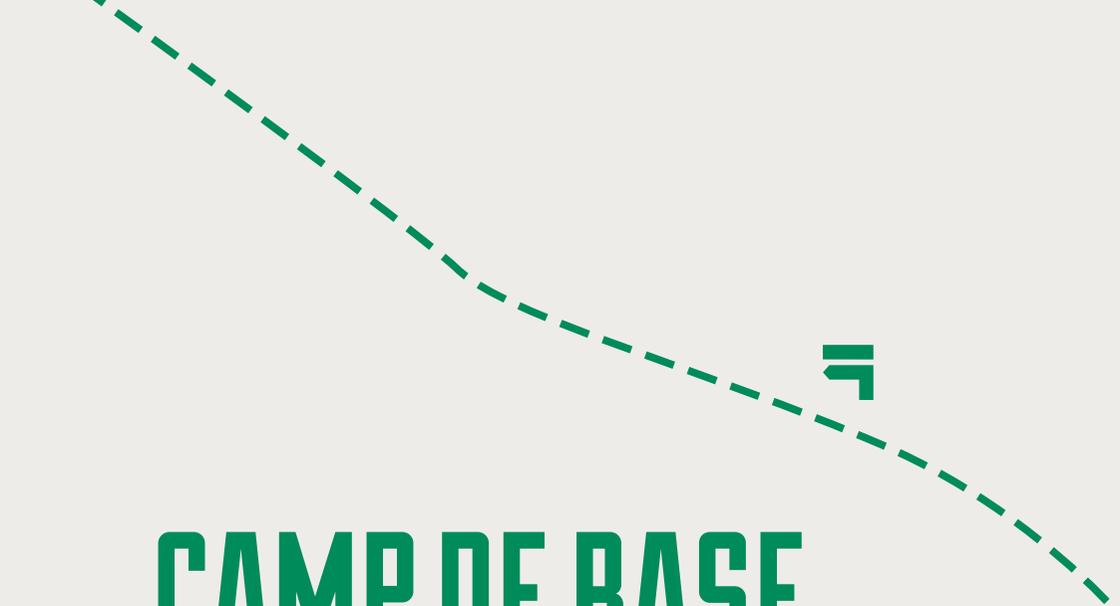
FORUM DE LA RECHERCHE-ACTION
POPSU MÉTROPOLIS

Retours sur les cinq « topoguides »

15 – 16 mars 2022
GRENOBLE

Forum organisé les 15 et 16 mars 2022, à Grenoble, dans le cadre de Grenoble Capitale Verte Européenne 2022, sous la présidence de Jean-Marc Offner, Président du Conseil Stratégique de la Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines.

La Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines est un programme partenarial de recherche qui interroge les systèmes métropolitains et leurs relations avec les autres territoires et échelons de gouvernance, sous l'angle problématique « la métropole et les autres ». Le programme est mené sous la responsabilité scientifique de Marie-Christine Jaillet, Vice présidente de l'Université Toulouse Jean Jaurès, Directrice de recherche CNRS LISST-Cieu.



CAMP DE BASE

**FORUM DE LA RECHERCHE-ACTION
POPSU MÉTROPOLIS**

Retours sur les cinq « topoguides »



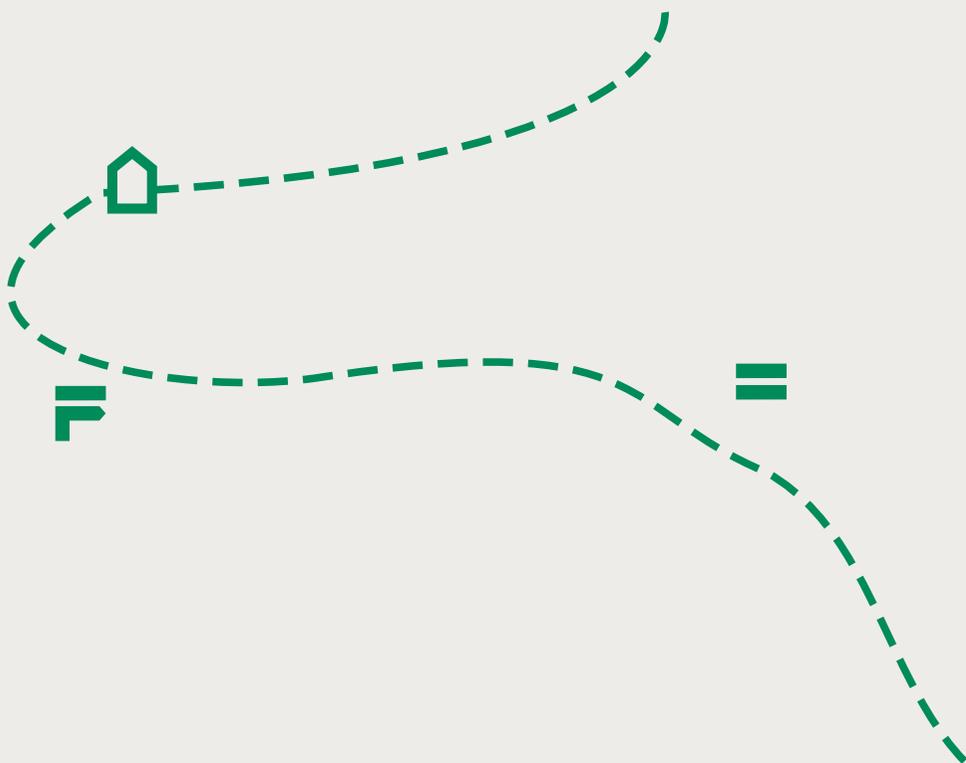
BASE 18

Des métropoles incomplètes mais agiles

animé par **Aurélie Delage**, Université de Perpignan

et par **Amaury Bodhuin**, Orléans Métropole

Bien que dotées de certaines compétences institutionnelles, les métropoles doivent aussi développer des capacités d'action, parfois discrètes, pour assurer une politique du quotidien.



Suite à la Loi Maptam, la France compte 22 métropoles (au sens des compétences), même si leur caractère métropolitain (au sens des caractéristiques urbaines et économiques) était inégalement acquis. Quand la nature métropolitaine de Lyon, Marseille ou Toulouse ne fait pas de doute, celle de Orléans, Rouen ou Clermont-Ferrand est moins évidente. Si l'on évoque une métropole « incomplète », que serait en miroir une métropole « complète » ? Une métropole « complète » combine un périmètre en adéquation avec son aire d'influence et un certain niveau d'équipements et de services pour sa population, comme un CHU ou une université (cf. note M.-C. Jaillet, 2019, p. 8-9). Elle suscite un certain effet mobilisateur voire performatif, qui non seulement engage le territoire à être à la hauteur, mais aussi constitue une forme de ressource qui donne davantage de poids dans les négociations avec l'État ou les collectivités (ibid.). Mais l'absence de suffrage universel direct pour la plupart de ces métropoles questionne de fait le caractère complet de ces métropoles, limitées dans leur légitimité démocratique.

Cet atelier propose de se concentrer plutôt sur les métropoles ayant acquis le statut de métropole MAPTAM récemment et qui cherchent à inventer un nouveau modèle de métropolisation plus proche de leur réalité, pas forcément bâti

autour des maîtres mots, longtemps hégémoniques, du rayonnement et de la compétition, mais intégrant davantage la résilience et l'agilité, ou l'innovation sociale et technologique. Il s'agit d'interroger l'interaction entre statut politique et réalité territoriale, à l'aune de la capacité d'action (les compétences) : dans quelle mesure ce statut est-il un habit taillé à la mesure des territoires en question, ou bien un horizon à atteindre ? Qu'est-ce que ce statut change dans la façon d'agir concrètement ? L'échelle spatiale et temporelle de l'action est double : d'une part le territoire métropolitain stratégique, rayonnant vers l'extérieur, et celui vécu par ses habitants ; d'autre part l'adaptation au temps du quotidien et la gestion de l'exceptionnel, notamment en temps de crises. Qu'il soit adapté ou trop grand, l'habit métropolitain se doit surtout d'être élastique pour s'adapter (réagir par l'innovation, l'expérimentation ?) aux situations multiples.

Nous proposons trois axes de discussion (non limitatifs, non exhaustifs), revenant sur les enjeux de définition, de compétences (moyens de faire) et d'opérationnalisation (l'action au concret sur le territoire) :

- **Y a-t-il une métropole « incomplète » dans la salle ?**
- **L'agglomération qui voulait se faire aussi grosse que la métropole : un costume trop grand ?**
- **« Retomber sur ses pattes » : un habit « élastique » pour des métropoles agiles ?**

Au final, si l'atelier se concentre plutôt sur les métropoles « de dernière génération », de taille généralement plus modeste que les métropoles "historiques" qui pourraient apparaître comme des modèles, qu'ont ces dernières à apprendre en retour des modes de faire des nouvelles venues ?

Y a-t-il une métropole « incomplète » dans la salle ?

Aurélié Delage revient sur le terme de métropole incomplète, un brin provocateur, et invite d'une part à définir les attributs d'une métropole complète, et, d'autre part, à interroger les difficultés ou l'opportunité que peut représenter cette incomplétude. Cette introduction est l'occasion de rappeler l'enjeu d'aborder les métropoles à partir de la diversité de leurs trajectoires, de limiter les approches qui tendraient à les essentialiser et de discuter de la dimension performative du statut.

Grégoire Feyt présente Grenoble comme une métropole incomplète du point de vue de son périmètre institutionnel. Il revient sur la construction métropolitaine, marquée par des logiques géographiques (relief), mais surtout historiques et des jeux politiques concurrentiels, entre la ville-centre et le chapelet de villages, qui ont produit peu d'agilité selon lui. Le maillage qui en résulte s'étend largement au sud et n'intègre pas un certain nombre d'entreprises innovantes, stratégiques, situées au Nord-Est, limitant par là même l'intégration de celles-ci dans les dynamiques métropolitaines et le déploiement de politiques économiques à une échelle cohérente.

Magali Talandier développe les difficultés de structuration et de pilotage de cette métropole grenobloise composée de 49 communes qu'elle décrit comme « une métropole de villages contre la ville centre ». Historiquement, le territoire se caractérise

davantage par sa dimension technopolitaine que métropolitaine avec la présence d'entreprises et de laboratoires spécialisés dans les nouvelles technologies. Cela introduit un certain nombre de limites (stratégie de développement économique globale, encadrement de l'aménagement ...) aujourd'hui questionnées par les enjeux de réindustrialisation. Métropole depuis 2015, Grenoble n'apparaît pas comme un territoire « impressionnant » pour les territoires avoisinants, néanmoins les coopérations ne sont pas pour autant facilitées (absence de pôle métropolitain par exemple, successions de projets urbains...) et passent davantage par des logiques contractuelles au détriment de véritables projets urbains métropolitains.

Maryame Amarouche présente le cas lyonnais caractérisé par une métropole d'envergure qui a suscité de la crainte pour les territoires périurbains environnants jusqu'à ce qu'elle devienne Grand Lyon. Ces territoires périurbains ont affirmé leur différence en valorisant les aspects paysagers des communes, la proximité du maire ainsi qu'en s'opposant à la densité par exemple. Ces oppositions invitent aujourd'hui à saisir les modalités de dialogue et de coopération entre la métropole et ses voisins, qui peinent à émerger.

Aurélié Delage partage le constat du poids des héritages politiques dans la structuration métropolitaine ainsi que le positionnement des communes périurbaines qu'elle retrouve sur Montpellier. De fait, Montpellier Méditerranée Métropole n'intègre pas des intercommunalités disposant d'aménités structurantes

comme l'aéroport. A contrario, ces communes accueillent le desserrement résidentiel de la métropole et cherchent aujourd'hui à préserver leur foncier.

Jean Debrie marque un double étonnement quant à la question de l'incomplétude. Premièrement, du point de vue démocratique il semble que l'ensemble des métropoles soient incomplètes car peu visibles pour les citoyens. Deuxièmement, il semblerait qu'il y'ait un rapport d'inversion entre taille et complétude à l'image du Grand Paris qui apparaît nettement plus incomplet du point de vue politique que la métropole de Rouen par exemple, dixième agglomération française. Au-delà de l'hypothèse d'une plus grande agilité des « petites métropoles », il semble que ce soit davantage des histoires de coopérations et d'adéquations territoriales au bassin de vie qui caractérisent leur potentiel d'action réel, notamment en matière de transition.

Lionel Prigent propose d'interroger dans quelle mesure des métropoles trop complètes fabriquent de l'incomplétude ? Brest Métropole apparaît comme un cas pertinent pour illustrer cette hypothèse. De fait, la Communauté Urbaine de Brest a justifié l'accession au statut de métropole par la présence préalable des éléments de compétences ainsi qu'une intégration des services très développée. Si elle dispose aujourd'hui d'une capacité de régulation à l'échelle des 8 communes, les communes alentour qui composent le bassin de vie et d'emploi se sont constituées en intercommunalités consolidées limitant la possibilité d'entendre le périmètre administratif de la métropole. Toutefois, de

nombreuses coopérations, souvent peu visibles pour l'Etat, se déploient localement et permettent d'obtenir des budgets européens, des labels nationaux. Elles se heurtent néanmoins à la segmentation des programmes de subventions nationaux impliquant pour certaines collectivités d'autonomiser leur stratégie en vue d'obtenir des subventions.

Plutôt que de questionner la complétude des métropoles, **Fabrice Escaffre** revient sur l'enjeu d'analyser les métropoles sous l'angle des trajectoires et des effets territoriaux de la métropolisation sur les espaces habités et ce, à partir de méthodologies qualitatives d'observation qui permettent de décrire leur habitabilité. La méthode a été mobilisée pour observer la métropole toulousaine, incomplète économiquement et politiquement au regard d'autres intercommunalités qui font modèles dans la région comme le SICOVAL, première intercommunalité à mutualiser la taxe professionnelle en 1973.

Jean-Charles Edouard revient sur le cas de la métropole clermontoise qui assume une forme d'incomplétude à travers l'absence de projet métropolitain du point de vue économique et politique. Néanmoins, la métropole répond à un certain nombre d'attentes du point de vue des services aux habitants, renforçant l'idée qu'une métropole se caractérise peut-être davantage au regard des objectifs qu'elle se fixe et des compétences qu'elles se donnent pour aller dialoguer avec ses voisins.

Selon **Marie-Christine Jaillet**, le questionnement sur l'(in)complétude politique, territoriale, apparaissait comme une question structurante au lancement de ce programme qui a subi de nombreuses inflexions depuis. A ce titre, le modèle lyonnais est aujourd'hui rebattu avec des métropoles qui se positionnent davantage « au service de » et se trouvent en capacité de porter du projet, au-delà des limites administratives, malgré leur relative incomplétude du point de vue politique ou territorial.

L'agglomération qui voulait se faire aussi grosse que la métropole : un costume trop grand ?

Aurélié Delage introduit cette seconde partie de l'atelier qui interroge la prise de compétences par les métropoles suite à la loi MAPTAM. L'acquisition rapide de ces nouvelles compétences et la territorialisation de l'action publique métropolitaine introduit un questionnement sur la capacité de dialogue entre ville-centre et communes périphériques, mais aussi sur la capacité de réorganisation des services qu'introduit l'accès à ce statut de métropole.

Selon **Fabrice Escaffre**, la métropole pose la question des compétences en matière d'action sociale avec aujourd'hui une réelle incomplétude à documenter d'un point de vue local notamment. Est-ce que les métropoles prennent en charge ces questions ? Comment si elles n'ont pas la compétence ?

Pour **Grégoire Feyt**, la question de l'(in)complétude est devenue obsolète car d'une part, la question a évolué, et, d'autre part, il n'est plus question de modifier les périmètres administratifs de ces métropoles au regard des intercommunalités périphériques qui se sont largement consolidées depuis. À ce titre, si les coopérations bilatérales entre la métropole et les intercommunalités voisines montrent une forme d'agilité, de liberté, pour ces intercommunalités, elles restent fragiles et ne traduisent pas un engagement politique sur le long terme.

La question du déficit politique des métropoles est interrogée selon **Marie-Christine Jaillet** qui explique que des travaux de recherche récents ont montré des formes de mobilisations politiques citoyennes (projets, débats) obligeant les métropoles à se positionner. Elles acquièrent ainsi une dimension politique autrement que par les urnes.

Un habit « élastique » pour des métropoles agiles ?

Amaury Bodhuin introduit la troisième partie de l'atelier qui interroge la capacité d'action des métropoles, leur capacité d'adaptation, au regard du cadre d'action métropolitain. L'enjeu soulevé ici est celui des temporalités multiples auxquelles la métropole doit répondre ; celle du quotidien pour répondre aux besoins des habitants et celle de l'exceptionnel induite par la gestion des crises sociales, sanitaires, sécuritaires qui se succèdent. Tandis que ces crises ont soulevé une forme « d'invivabilité » des métropoles, liée à la congestion des réseaux, la promiscuité des logements, l'hypothèse d'un recentrage sur des enjeux de proximité se fait jour. Ces enjeux de proximité semblent redéfinir les critères de définition des métropoles autour de dimensions qualitatives avec la prise en compte des temps de loisirs, de l'accessibilité, du cadre de vie valorisant ainsi les villes moyennes. Les métropoles « incomplètes » seraient elles alors plus hospitalières ?

L'agilité revoie ici à différentes formes d'agilités, politiques et organisationnelles, qui soulèvent différents sujets selon **Grégoire Feyt**. Ainsi, la métropole grenobloise a vu ses effectifs croître largement au moment de son changement de statut impliquant un changement de culture des services, la mise en œuvre de politiques transversales et une agilité plus difficile à mettre en œuvre à l'échelle métropolitaine néanmoins facilitée par la fonction publique territoriale.

De fait, la mise en œuvre de certaines politiques comme le vélo impliquent de mobiliser un nombre important de services (mobilité, espace public, urbanisme) et d'identifier un langage commun au sein de ces métropoles rappelle **Amaury Bodhuin**. À ce titre, **Hélène Mainet** indique que la fusion des régions a entraîné le remplacement d'un certain nombre de techniciens au sein de la métropole clermontoise contribuant à faciliter les relations de travail entre agents et collectivités. Selon **Fabrice Escaffre**, cela soulève l'enjeu des modalités de coopérations internes aux métropoles, parfois plus complexes qu'avec les territoires voisins. L'idée d'une structuration par arrondissement pour le cas toulousain a été soulevé.

Crise financière, crise sanitaire, crise sociale mais aussi changements de majorités municipales, ces événements ramènent les métropoles à l'enjeu d'adapter leurs actions à des chocs de plus en plus rapides et imprévisibles dans leurs effets selon **Lionel Prigent**. Si les métropoles semblaient peu préparées lors de la crise sanitaire, les questionnements relatifs aux modalités d'organisation pour agir dans des contextes de crises (relations aux autres, aux fournisseurs...) sont enclenchés. In fine il s'agit là d'interroger les temporalités de la réaction aux chocs, mais aussi de la relation aux mondes universitaires qui ne correspondent pas à la temporalité de la décision politique et implique une agilité dans la gestion de ces différents temps.

Revenant sur les différentes formes d'agilité, **Magali Talandier** pointe la capacité de l'agglomération de Valence Romans à capter

des subventions du fait de son insertion dans les réseaux, de sa petite taille, mais questionne cette agilité sur des engagements de plus long terme. A contrario, la métropole grenobloise peut rencontrer des difficultés dans la captation de certains programmes de subventions (exemple du PIA) mais pense ses engagements davantage dans la durée en s'appuyant sur une veille et une intelligence des techniciens de la métropole qui travaillent de moins en moins en silo.

En matière d'agilité, les agences d'urbanisme apparaissent particulièrement bien dotées de par leur statut de droit privé qui leur permet de mobiliser des spécialistes sur chaque projet, de par l'articulation des échelles et la pluridisciplinarité des équipes nous rappelle **Jean-Marc Offner**. A Bordeaux, si l'agence entretient des relations étroites avec les pôles territoriaux pour permettre la mise en œuvre de projets métropolitains, les structures métropolitaines mobilisent encore trop peu ces agences selon lui.

Magali Talandier nuance l'idée d'une expertise technique d'envergure hors des structures métropolitaines à travers le cas de Grenoble où les techniciens de la métropole sont en capacité de territorialiser des scénarios de transition ou encore de s'autosaisir de sujets comme celui de la frugalité par exemple.

Aurélié Delage rebondit en interrogeant le cas des agences d'urbanisme récentes ou des territoires qui n'en dispose pas.

À ce sujet, il existe autant de positionnements d'agences d'urbanisme que de territoires selon Lionel Prigent. Pour exemple,

l'agence d'urbanisme de Brest se caractérise par un rôle de relai de l'expression politique de la métropole qui se traduit par le relai d'un vocabulaire, des sujets du moment, imposés par les cabinets et ce à différentes échelles territoriales. L'agilité relève alors ici de la capacité à saisir des dynamiques pour l'agence d'urbanisme.

À travers le cas de la métropole rouennaise, Jean Debrie montre que l'agilité passe aussi par la capacité de la métropole à organiser la scène d'acteurs, à structurer des réseaux d'acteurs économiques, industriels et universitaires (politiques du climat, Territoire de Grande Innovation). Ainsi, la métropole apparaît ici comme un ensemblier des initiatives locales. Néanmoins, la traduction effective de cette agilité dans l'organisation métropolitaine semble plus difficile à saisir du fait de compétences parfois limitées (exemple du cas de Lubrizol) et d'interactions avec d'autres acteurs décisionnels (préfet, propriétaires fonciers ...).

Conclusion de l'atelier

Aurélié Delage conclue en évoquant la centralité de la question temporelle dans l'agilité et l'enjeu de prendre le temps de cette agilité, au-delà de l'hyper réactivité.

Lionel Prigent conclue cet atelier en mobilisant la métaphore du « chewing-gum » pour caractériser une forme d'agilité, d'élasticité des institutions à travers le cas brestois. Une métropole, un pôle métropolitain, un Pôle Métropolitain Loire Bretagne, mais aussi les sociétés d'économies mixtes constituent autant de structures qui se sont développées au même moment et qui aujourd'hui se trouvent en capacité d'organiser leur intervention et de se déporter - pour certaines - de leurs périmètres administratifs et de leurs compétences par le jeu des coopérations interterritoriales.



Quelle place pour les acteurs et les citoyens ?

animé par **Laurent Devisme**, École nationale supérieure d'architecture de Nantes et **Hélène Clot**, Grenoble-Alpes Métropole

Comment, dans l'action publique, les métropoles peuvent-elles s'appuyer sur les initiatives des collectifs ? Comment l'action publique peut-elle se renouveler et amplifier des solutions plutôt expérimentées par des collectifs ?



L'atelier propose d'entrer dans le sujet en inversant la question : Quelle place de l'acteur public - et notamment métropolitain - dans le dialogue avec les acteurs et citoyens ? En creux, il interroge le pouvoir d'agir de chacun et notamment de l'acteur public. Ou comment le décideur public peut-il prendre la « bonne » décision, tiraillé entre :

- des attentes citoyennes aussi hétérogènes que contradictoires, ou des postures de défiance,
- des stratégies d'entreprises autonomes,
- des articulations de compétences complexes
- des enseignements scientifiques alarmants,
- des contraintes règlementaires et financières exigeantes...

L'atelier creusera les trois premiers points : la place des citoyens, des acteurs économiques et des autres acteurs publics.

Pour préparer cette séquence, il est proposé aux membres des différentes plateformes participantes de relire leur expérience à partir du questionnement suivant :

La co-construction des politiques publiques semble être devenue un nouveau mot-magique de l'action territoriale. Que désigne-t-elle de nouveau par rapport à l'histoire de la participation ? Quel est le niveau d'ambition caché derrière ce

terme, entre concertation citoyenne ambitieuse et simples partenariats occasionnels ?

La co-construction traduit-elle une évolution des types de coopération entre acteurs publics et acteurs privés ?

Est-ce en rapport à de nouveaux types de mobilisation, en écho à l'action de collectifs qui ne s'inscrivent plus nécessairement sous la bannière des luttes urbaines ? Est-ce une stratégie pour passer de la « mobilisation contre » à la « mobilisation pour » ?

Quelles sont les initiatives promues, labellisées, amplifiées par l'action publique ? Selon quels dispositifs d'écoute, de concertation ? Qu'est-ce qui reste en dehors du radar, inaudible ? soit parce que trop petit soit parce que trop gros (multinationales, ONG...) ? La co-construction n'est-elle surtout pas à l'œuvre pour quelques-uns, mettant en avant des milieux et réseaux spécifiques, un urbanisme négocié par exemple, mais négligeant des enjeux de formation des publics à l'action métropolitaine ? Concrètement, dans la fabrique des politiques publiques, cela revient-il à un élargissement des prérogatives métropolitaines ou est-ce le signe d'un nouveau mode d'action publique qui laisse faire, voire encourage mais n'est plus en capacité d'agir directement ?

Enfin, s'oriente-t-on davantage vers une démocratie continue complétant la démocratie représentative, enrichissant le pouvoir d'agir des citoyens (et dans quels secteurs ou domaines d'activité le cas échéant) ? Ou bien assistons-nous avant tout à une gadgetisation de l'action publique avec des expérimentations ponctuelles, des coups de projecteurs sur des ateliers citoyens, qui ne permettent pas plus qu'hier de donner de l'ampleur à des enjeux

d'éducation populaire ? Comment amplifier, dans tous les cas, des actions de collectifs, sans en atténuer les portées, sans les instrumentaliser ou les institutionnaliser ?

L'introduction de cet atelier par **Hélène Clot** et **Laurent Devisme** propose de recentrer la question de la métropole et les autres vis-à-vis de la relation entre la métropole et les citoyens, notamment au prisme de la question démocratique. Celle-ci interroge les modalités de co-construction de l'action publique dans les villes : est-elle une manière de faire avec d'autres acteurs structurés, considérés comme des corps-intermédiaires ou bien doit-elle aller chercher des publics moins concernés par ces enjeux ?

Laurent Devisme pour Nantes : D'autre part se pose la question des dispositifs mis en œuvre, qui parfois s'apparentent à une forme de « gadgétisation de l'action publique ».

À Nantes par exemple, l'association des citoyens s'est faite en 2010 à partir d'un travail de prospective territoriale « ma ville en 2030 », impulsé par Jean Marc Ayrault dans l'objectif de récolter la parole citoyenne. Toutefois, le succès de cette opération n'a été considéré qu'à travers le nombre important de participants sans considérer les effets réels de cette participation, notamment dans sa capacité à se saisir d'enjeux politiques locaux comme la ZAD (zone à défendre) de notre dame des landes.

À partir de 2014, Jean Marc Ayrault organise des grands débats thématiques, et d'autres acteurs comme la SAMOA (société

d'aménagement de la métropole ouest atlantique) vont également mettre en place des dispositifs de participation comme le « laboratoire citoyen », ce qui questionne cette gadgétisation des dispositifs et leurs effets.

Hélène Clot pour Grenoble : Grenoble s'est emparé rapidement de la question de la place des corps intermédiaires dans l'action publique. Toutefois, la construction de la relation entre ces groupes et l'institution, notamment métropolitaine, engendre le risque de « tuer dans l'œuf » le militantisme qui préexistait dans ces organisations et transforme les relations avec la métropole. Par exemple, l'ALEC (Agence locale de l'énergie et du climat) est aujourd'hui une SPL (société publique locale) avec laquelle la métropole entretient un rapport de prestataire.

Comment associer les citoyens ? L'autre possibilité pour Grenoble Alpes Métropole est de faire intervenir les organisations dans les instances de décisions (comités de pilotage et comités techniques) pour essayer de parvenir à une forme de co-construction des politiques publiques. Cela pose différentes questions :

– Quelle place donne réellement ces espaces de participation aux organisations ? Les participants sont-ils écoutants ou proactifs ?

– Comment sélectionner les organisations participantes ? Il est plus facile de travailler avec des associations dans le champ environnemental qui possèdent une expertise par exemple qu'avec des associations comme XR qui vont chercher à instaurer un rapport de force.

Enfin se pose la question de la réception de cette parole citoyenne, qui peut être instrumentalisée vis-à-vis d'enjeux d'acceptabilité notamment par les services qui souhaitent mettre en œuvre leur projet et qui ont besoin de la collaboration des citoyens pour le faire. À ce titre, doit-on considérer que l'on s'adresse à des citoyens ou à des usagers ? Cela peut dépendre des ressorts de la capacitation citoyenne d'une part mais également de la capacitation politique c'est-à-dire les marges de manœuvres qu'on les décideurs dans leurs actions.

Ouverture de la discussion

Intervention du président de l'association CIVIPOLE : Se considérant comme un corps intermédiaire et ayant longtemps fait partie du conseil de développement de GAM, l'association voudrait que les citoyens et la CNCD (coordination nationale des conseils de développement) soient associés au programme POPSU. La société civile est absente de la réflexion et les dispositifs de participations existants comme les conseils de quartier sont des échecs. Face à la métropole, « les dés sont pipés », les habitants ne maîtrisent pas les cadres, les modalités de discussion et les sujets qui y sont discutés. La métropole et le programme POPSU mettent de côté la société civile organisée qui incarne la maîtrise d'usage, indispensable pour que la métropole puisse anticiper les transitions de demain.

Marie Christine Jaillet : Les plateformes POPSU associent les acteurs qu'ils souhaitent. À Toulouse par exemple, le C2D est impliqué dans la plateforme. Dans la perspective du programme POPSU 4 va être engagée une discussion avec la CNDP (ou CNCD ? doute) tout en considérant les limites de la représentativité des conseils de développement. La question posée est présente dans les débats des plateformes, et des métropoles, notamment celle de Dijon qui montre que les acteurs de la société civile sont présents. Des initiatives ont pu être menées mais sont limitées par les différentes temporalités de l'action publique, de la production scientifique et de l'action citoyenne qui impactent les conditions de ce dialogue.

Thomas Thévenin : POPSU et les élus ont manifesté dès le départ leur volonté d'intégrer les citoyens dans différents dispositifs tout au long de leur travail sur la ville intelligente. C'est une idée qui progresse à Dijon, marqué par la faiblesse des relations avec le tissu associatif et militant et la longévité des élus qui défendent un modèle de démocratie représentative plus figé. Se ressent alors un manque de culture côté services dans la gestion des conflits et un décalage vis-à-vis de villes comme Grenoble ou Nantes qui ont chacune connue un événement politique ou militant ayant joué le rôle d'un électrochoc favorable à l'intégration de la parole citoyenne.

À Dijon, une nouvelle vague d'élus et l'intervention de mobilisations citoyennes plus directes dans les espaces de dialogue métropolitain renforce l'intérêt de la plateforme pour la mise en œuvre d'espaces de dialogue citoyen, même si la crainte d'une forme d'instrumentalisation de la parole citoyenne dans ces dispositifs demeure.

Frédéric Rossano : Est-ce que le citoyen existe ? À partir d'un travail mené sur le port de Strasbourg, la plateforme a constaté que la notion de citoyen regroupait des individus qui n'avaient parfois aucun intérêt commun concernant le devenir du port et qu'il était donc difficile de parler du citoyen comme catégorie. Le terme anglo-saxon de stakeholders (parties prenantes) paraît plus adapté car il permet d'exprimer cette idée que chacun possède une « partie de l'objet ». Si l'on donne la parole à tous, on se

retrouve dans une impasse avec des intérêts contradictoires qui rendent plus difficile le passage à l'action.

Laurent Devisme : À Nantes, le grand débat a conduit à la création de cahier d'acteurs collectifs visant à recenser les organisations et leurs intérêts sur le territoire par entrées thématiques. Cela a permis d'identifier des acteurs émergents.

La question générationnelle des membres des organisations citoyenne pose également question. D'un côté il y a des citoyens engagés depuis les années 80s dont les pratiques se sont professionnalisées, voir notabilisées et de l'autre de nouvelles organisations plus jeunes et qui possèdent une culture militante différente. Cela complexifie l'association de la parole citoyenne.

Président du Civipole : Des organisations telles que la FNE (France Nature Environnement) ou Alternatiba partagent effectivement les mêmes intérêts mais se distinguent en termes de génération et de pratiques militantes. Les associations se posent également la question de ces effets générationnels lorsqu'elles tentent de renouveler leurs adhérents et leurs pratiques. Le civipole tente de rassembler autour d'un bien commun des associations d'habitants différentes, qui n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts. Cela pose la question de la manière dont les métropoles traitent les conflits et négocient avec ces organisations, sans produire nécessairement du consensus.

Frédéric Rossano : La plateforme s'est intéressée à la gestion des conflits à travers l'exploration et l'utilisation du terme de Métropole Transactionnelle (ce sujet, voir le cahier POPSU de la plateforme « De la ville-port à la métropole fluviale, un portulan pour Strasbourg », de Antoine Beyer et al, aux éditions Autrement).

Rémy Marcin : Les géographies et les Hommes changent mais les problèmes restent permanents pour les acteurs et les citoyens. La Métropole du Grand Paris est relativement faible en termes de compétences et parait très éloignée du citoyen. Toutefois les citoyens ont cette conscience métropolitaine et savent ce qu'ils souhaitent voir émerger concernant leurs usages. Cela indique que le citoyen aujourd'hui est très éclairé et sait exactement ce qu'il attend d'une métropole rêvée. Toutefois il ne sait pas où il se situe et comment interagir avec la métropole.

Président du Civipole : Le fait intercommunal est reconnu par les acteurs économiques qui ont intégré que leur nouvel interlocuteur était dorénavant la métropole. La question reste de savoir comment les citoyens peuvent également comprendre qu'il est plus pertinent de discuter avec la métropole et que c'est dorénavant avec elle qu'il faut négocier. Le choix de participer à cet atelier en tant que citoyen émane d'une volonté d'entendre ce que le POPSU dit des citoyens.

Hélène Clot : Le fait de participer à cet atelier POPSU en tant que citoyen pose question dans le sens où tous les citoyens ne se sentent pas nécessairement concernés, impliqués ou n'ont

simplement pas envie de venir participer à ce type d'évènement. On parle ici d'un citoyen qui a acquis cette compétence de la discussion avec les institutions et avec les chercheurs et qui maîtrise les codes de ces espaces de dialogues. D'où la question qui persiste, comment aller chercher les citoyens dans leur diversité, en conservant cette envie de proposer du « sur mesure » aux citoyens.

Rémy Marcin : Le fait que les élections intercommunales soient indirectes n'incite pas les élus à aller chercher les électeurs. Aujourd'hui l'élu ne cherche plus le citoyen il cherche l'administré, qui attend un service, un usage spécifique.

Jules Galès : Un travail a été mené sur les quartiers en GPV (grand projet de ville) à Toulouse pour donner corps à ces quartiers-là. Les résultats démontrent que la participation associative n'est pas faible en soit. Les habitants savent ce qu'ils veulent mais ne savent pas l'exprimer. Le rôle des chercheurs devrait être ce travail de collecte des informations et de traduction des envies des citoyens par une montée en généralité qui serve ensuite l'action publique et les décideurs.

Laurent Devisme : La question du rôle civique des universitaires est importante, et il s'agit parfois de négocier et défendre ces sujets de recherche vis-à-vis d'élus ou de services qui n'y voient pas directement d'intérêt. Il y a sûrement la capacité à se faire le porte-parole de ces habitants par le biais des méthodes d'enquête. Dans le POPSU 4 il faudra poursuivre cette volonté d'ajouter des expertises et de l'enrichir pour pouvoir la mettre en action.

Hélène Clot : Le rôle des réseaux sociaux est à considérer puisqu'ils permettent de faire remonter des choses, de capter la parole des citoyens. Il faut cependant rester méfiant puisque capter la voix des citoyens n'induit pas nécessairement codécision. Quelque chose se joue sur la culture de l'écoute et fait l'objet d'une grande créativité afin d'entendre, d'analyser, de capter les informations et les organiser. La co-construction implique d'analyser ensemble des sujets complexes, ce qui est parfois difficile pour des services mobilisés soumis à un impératif d'efficacité.

Président du Civipole : Il y a besoin d'un changement de culture des élus et des agents mais également des habitants pour qu'ils comprennent que le pouvoir est désormais à la métropole. Les générations aussi n'ont pas le même agenda ce qui complexifie la décision des élus.

Jules Galès : La temporalité de la démocratie représentative n'est pas celle de la démocratie participative qui nécessite de s'investir sur la durée du mandat. Les manifestations et les réseaux sociaux viennent perturber la démocratie représentative et nous ne savons toujours pas comment donner corps à la démocratie participative.

Sylvain Dournel : Il persiste un problème de recrutement dans le milieu associatif marqué par un décalage entre les personnes investies depuis les années 80 qui se sentent légitime pour échanger avec les institutions et connaissent leurs sujets et la jeunesse qui a d'autres codes de fonctionnement, est plus difficile à cerner.

Hélène Clot : Il persiste des biais à considérer qu'il faut nécessairement installer un dispositif dans la durée pour convenir au temps de l'action métropolitaine. Le risque est de passer à côté de toute une partie de la population à qui cela ne convient pas et peut être que « la gadgetisation » de certains dispositifs évoqué en introduction permet des formes de participation plus ponctuelles. D'autre part la légitimité du quantitatif vis-à-vis du qualitatif ne permet pas d'étudier les trajectoires de vies...

Frédéric Rossano : En France les élus et agents sont réticents à déléguer l'action même sur de petites opérations, tandis qu'aux pays bas ce n'est pas le cas et cela conduit à transformations temporaires et citoyennes de l'espace public par exemple. Comment la délégation d'actions se déroule à Grenoble ?

Hélène Clot : L'ALEC a dû changer de statut par exemple mais l'échelon métropolitain a encore des progrès à faire contrairement à l'échelon communal qui est en lien avec tout le milieu du social et de l'éducation populaire.

Laurent Devisme : Les communes et les métropoles ont des cultures professionnelles différentes. La culture de l'écoute de l'attention portées par des professionnels issus du monde du social s'incarne dans les métiers et induit différents outillages et instruments.

Il faut considérer également que les temps dans lesquels les citoyens sont amenés à rencontrer l'action publique ont diminué par exemple avec la dématérialisation de l'instruction des permis de construire.

Président du Civipole : Si les métropoles veulent gagner en légitimité il faut que les habitants aient connaissance de leur existence près de chez eux. Pour cela il faut que POPSU et les métropoles aient pour objectif d'identifier les acteurs absents et les abstentionnistes et de récolter leur parole pour rétablir la confiance perdue dans les institutions.

Hélène Clot : Les plateformes ont eu ce souci d'aller chercher « les pas entendus » et c'était une posture de recherche défendue. Du côté de l'action publique également, le champ de l'innovation publique est venu bouleverser nos méthodes en s'intéressant davantage aux usagers et à la réappropriation des services publics. Les outils des métiers dans la métropole évoluent.

Sylvain Dournel : Pour co-construire ce qui est important c'est la proximité contre le gigantisme des métropoles. Celles-ci ont perdu en lisibilité et sans cette proximité la co-construction est impossible pour des intercommunalités gigantesques. Il existe un écart entre l'administratif qui cherche le gigantisme face à la réalité du terrain qui s'appuie sur la proximité.

Laurent Devisme : Cela s'est parfois traduit par des choix de chercheurs. Question de comment on négocie nos objets de recherche.

Président du Civipole : Pour les habitants la vraie question c'est qui est compétent et où se situe le pouvoir politique. Les communes se font passer pour les décideurs qu'elles ne sont plus. Pour l'habitant l'important est de savoir qui est en mesure de prendre en charge son problème.

L'attachement à la commune est en train de disparaître, le département va disparaître au profit d'un modèle de métropole comme celle de Lyon.

Hélène Peskine : C'est plutôt l'inverse qui se passe. Dans les pactes de gouvernance il s'agit plutôt de donner plus de pouvoir aux petits, pour qu'il n'y ait pas un sentiment de phagocytations par les villes centres comme c'est le cas à Strasbourg par exemple.

Les usagers ne font pas la différence entre les différents échelons administratifs, ils cherchent un service publique efficace. Ils ont besoin du bon service plus que du bon interlocuteur.

Concernant POPSU, son rôle de tiers de confiance « sachant » ayant une capacité de production de connaissances s'est révélé cruciale dans cette édition. On pourrait dès lors construire des méthodes d'observations qui devrait s'institutionnaliser et rester effectives après le temps de la recherche. C'est une manière d'aller vers des politiques publiques qui prendraient mieux en considération certains publics.

Hélène Clot : La réflexion pourrait se poursuivre sur les systèmes d'observation et la place des agences d'urbanisme. Comment

parvenir ensuite à pérenniser les méthodes issues des enseignements du POPSU. Créer un master comme à Dijon ou un label POPSU ?

Hélène Peskine : Du fait que la plateforme soit installée, POPSU est en mesure aujourd'hui d'aller plus loin et d'objectiver de nouveaux phénomènes, notamment relatifs aux questions sociales.

Conclusion de l'atelier

Hélène Clot : Pour conclure, la notion de proximité est discutée et redéfinie par les élus. Dans la feuille de route de la majorité de GAM, la proximité occupe une place importante mais se définit essentiellement par la relation avec les communes et la métropole. Les communes sont considérées comme des guichets décentralisés de discussion avec les citoyens.

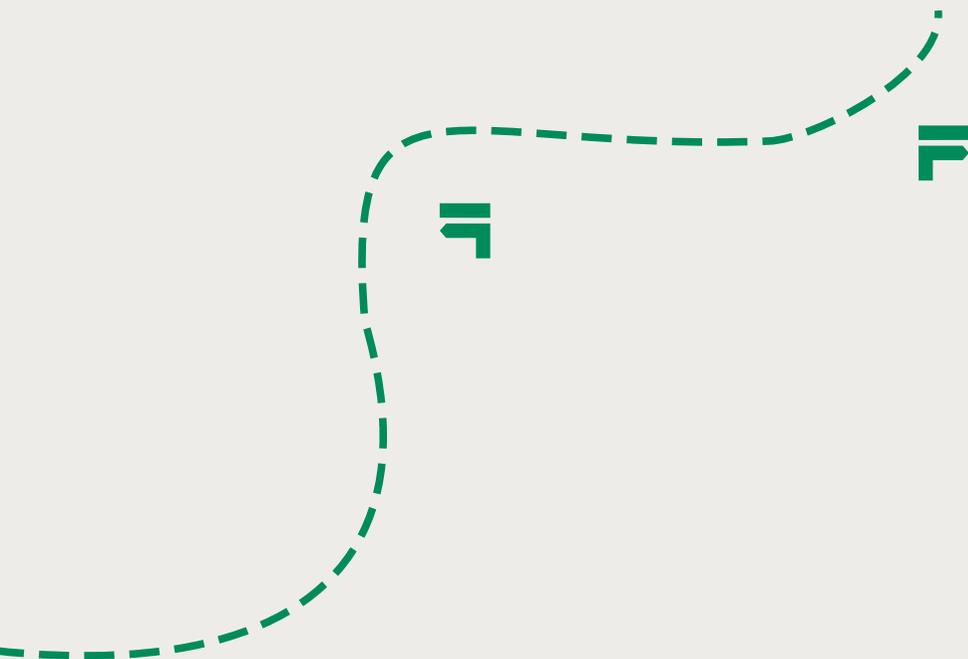
La notion de proximité porte davantage sur les acteurs du territoire et leurs relations que sur leur diversité ce qui impacte ensuite les directions et les services de la métropole.

BASE 3

La fabrique métropolitaine par les « bords »

animé par **Mélanie Gambino**, Université Toulouse
Jean Jaurès et **Vincent Fouchier**, Aix-Marseille Provence

Les marges des métropoles et les interfaces avec les espaces périurbains et moins denses permet de renseigner le processus de métropolisation dans sa « fabrique » concrète. Dans quelle mesure une approche par les marges permet-elle de revisiter les enjeux d'interterritorialité ?



Les bords sont des espaces habités, travaillés, arpentés... les situations de coprésence y sont nombreuses mais la coexistence entre les usages, les habitants, les activités, etc. n'y est pas toujours évidente. Les bords eux-mêmes peuvent donc faire l'objet d'interrogations : quelles évolutions ? Surtout quels défis (ZAN, ZFE, banalisation du télétravail, enjeux énergétiques, pouvoir d'achat, relocalisations industrielles, « autonomie alimentaire », flux logistique, etc.) ?

Questionner les bords, au-delà de la notion d'étalement fréquemment mobilisée pour étudier l'un des aspects de la métropolisation, c'est aussi questionner les territoires, les formes, les logiques et les acteurs des interdépendances qui accompagnent ce processus. Les interrogations peuvent ainsi se focaliser sur les objets support de liens, de transactions, d'articulations entre bords et métropole, invitant en conséquence à penser de concert la question rurale et la question urbaine.

– L'agriculture et alimentation : y a-t-il une conversion agricole des métropoles ? Un projet de développement de l'agriculture dans les bords peut-il valoir projet pour la métropole ? Le projet agricole des métropoles est-il le projet de territoire des bords ?

– Les paysages du quotidien : les espaces naturels et agricoles, les lisères : leur prise en compte est-il une manifestation de la naturalisation des métropoles ?

– Les migrations résidentielles : comment faire place à toutes les strates sociales dans le récit et dans l'espace, et dans l'histoire. Y compris pour les catégories professionnelles par exemple les agriculteurs aux profils divers qui habitent aussi la métropole.

– Bien d'autres sujets seraient à invoquer dans cette perspective...

Pour autant, l'affirmation des interdépendances ne conduit pas mécaniquement à la mise en œuvre des coopérations entre les composantes territoriales des métropoles, qui demande à être organisée. En effet, les échanges pourront souligner combien ces métropoles en transition œuvrent avec leurs périphéries métropolitaines à :

– des coopérations informelles : à quels types de coordinations donne-t-elle lieu ? et sur quels sujets ?

– des relations de coopération institutionnalisées, et dans ce cas-là, qui les porte ? Quelles scènes de dialogue ? Comment les pérenniser au-delà des changements politiques ?

Enfin, s'intéresser tant aux coopérations qu'aux objets des coopérations invite à regarder la mise en récit qu'ils nourrissent. Mais, entre bords et métropoles, quand les récits ne convergent pas, les risques de mise à distance et de conflits ressurgissent, nous rappelant que les tensions internes ne sont pas absentes des territoires métropolitains.

L'atelier « La fabrique métropolitaine par les « bords » a placé les marges métropolitaines au cœur des réflexions sur l'interterritorialité. Entre défis réglementaires à venir (ZAN, ZFE,...), individualisation des parcours des modes d'habiter (avec notamment la généralisation du télétravail), enjeux énergétiques complexes... Après des logiques concurrentielles qui ont longtemps animé les stratégies politiques et d'aménagements des territoires, l'heure est désormais davantage à la coopération. C'est notamment autour de l'agriculture et de l'alimentation que les articulations se nouent entre les bords métropolitains et la métropole. Certaines de ces dernières se sont même engagées dans une conversion alimentaire et agricole comme l'illustre la stratégie alimentaire et agricole de la Métropole de Lyon qui sera mise en œuvre jusqu'en 2026. Le rôle du paysage du quotidien a aussi été rappelé dans ces lisières métropolitaines où les « vues sur vert » participent certainement à rendre la métropole habitable. La question des migrations résidentielles et des strates sociales entre les bords et la métropole a également été mentionné comme pouvant faire l'objet d'une analyse particulière.

On observe aujourd'hui des coopérations informelles : comment ces coopérations se sont mises en œuvre ? Où sont les scènes de dialogue ? Et surtout, comment passer de la coopération informelle à la coopération institutionnalisée ? Comment assurer ces équilibres ? Aujourd'hui, les récits de « diabolisation » de la métropole qui mettent en avant les tensions sont peut-être moins présents, mais ils existent toujours dans les représentations.

Comment mettre en récit ces relations entre bords et métropole pour parvenir à prendre en compte et dépasser ces tensions ?

Par ailleurs, de nombreux travaux, notamment réalisés par les agences d'urbanisme en France, ont cherché à éclairer leurs relations d'interdépendances. La sphère technique notamment a ouvert les yeux sur les enjeux d'articulation autour de l'eau, des paysages, du tourisme etc. dont la crise sanitaire a amplifié les problématiques dans une forme de « proximité élargie » qui impose à la métropole de travailler avec ses voisins. Ces articulations nécessaires obligent à créer des scènes de dialogue avec des acteurs multiples, dont des privés. La notion même de « bord » peut être « martyrisée ». On peut s'interroger sur le rôle de la région – notamment via le SRADDET – pour organiser le dialogue, mais aussi sur les actuels formats de contractualisation, sur les enjeux du Zéro Artificialisation Nette et autres sujets propices au débat.

Parmi les exemples de métropoles au fait de ces questions de coopération avec ses bords figure la métropole de Rennes dont **André Crocq**, vice-président de Rennes Métropole et président de l'agence d'urbanisme et du SCoT a apporté son témoignage. Il distingue plusieurs enjeux autour des bords, en premier lieu celui de l'organisation territoriale en en archipel de la métropole rennaise qui pose déjà la question des bords de manière évidente, avec une ville centre et quelques communes qui la jouxte qui représentent quelques 250 000 habitants et où le reste de la population se situe autour de la rocade rennaise. Cette organisation assez atypique, où la diversité y compris dans le profil des maires,

produit l'idée que les bords sont déjà « chez nous », déjà dans les documents de planification avec des terres inconstructibles car sacralisées, et une lutte engagée contre le continuum urbain qui participe à une certaine qualité de vie et d'aménagement. Cela n'est pas sans poser de véritables défis d'organisation territoriale, et notamment en termes de mobilité où il est plus facile de les organiser dans une conurbation que dans un modèle de ville archipel. En deuxième lieu, la question de l'aménagement, et notamment celui commercial, imprègne les relations entre des communes opportunistes qui valorisent le desserrement commercial et d'autres qui y sont justement vigilantes compte tenu des impacts, et notamment environnementaux. Ainsi, entre bords et métropole, les compromis sont parfois difficiles à trouver, d'où un certain besoin de croiser les enjeux de développement d'une démographie soutenue et de question du foncier qui se fait rare. Ce dernier enjeu a d'ailleurs suscité l'instauration de règles de sobriété foncière sur le territoire métropolitain rennais, un des premiers fruits de la coopération au-delà de l'institution a ainsi rappelé **André Crocq**. Une troisième articulation se noue autour du sujet des mobilités, et notamment des déplacements domicile-travail adossés aux parcs métropolitains d'innovation. Le niveau de tensions monte avec des territoires voisins qui profitait du ruissellement par l'économie résidentielle, mais où les phénomènes de congestion de plus en plus pesants pénalisent finalement ces mêmes territoires. Ainsi, une des premières initiatives de la Présidente de la Métropole Nathalie Appéré fut d'aller voir tous ses homologues pour inviter à ce que chacun participe aux huit chantiers prioritaires de sa mandature (à propos

des transports, de l'écologie, du logement etc.). L'idée étant que la Métropole ne figure pas comme chef de file mais partie prenante de ces chantiers collectifs hors institutionnalisation.

En réaction à ce témoignage de Rennes Métropole, **Laurent Sodini**, Directeur Général Adjoint à la Métropole de Rouen a fait part de leurs difficultés à assoir une telle stratégie de coopération interterritoriale et de leur fonctionnement encore bilatéral entre une métropole d'un côté et une collectivité ou entité territoriale de l'autre. Lui-même avait milité pour une forme d'assemblée des coopérations regroupant les présidents et leurs DG, leurs collaborateurs et des élus intéressés, avec une réunion informelle tous les ans et la constitution de groupes thématiques autour des questions de mobilité, d'alimentation etc. Il a notamment interrogé Monsieur Crocq pour savoir s'ils avaient franchi cette étape et si le SCoT commun ou l'agence d'urbanisme servait de base constitutive de la gouvernance de coopération entre les intercommunalités.

À cette question, **André Crocq** a indiqué l'existence d'une conférence des présidents d'intercommunalité autour de l'identification des chantiers et des actions qui leur sont nécessaires. La base de gouvernance ne repose pas tant sur l'InterSCoT mais bien davantage sur l'animation entre l'État et l'agence d'urbanisme, encore que quelques intercommunalités n'adhèrent pas à l'AUDIAR. La gouvernance n'est donc pas institutionnalisée mais au moins une fois par an, les présidents d'intercommunalités se rencontrent,

avec l'État, la Région et le Département. D'ailleurs, la coopération est inscrite dans tous les volets des contrats de relance de transition écologique de chaque intercommunalité pour faciliter la conduite d'études ensemble. Les 16 intercommunalités couvrent un périmètre au-delà de l'aire urbaine, il s'agit de bords au large horizon, ce qui est particulièrement intéressant lorsqu'il couvre notamment de nombreuses zones urbaines fonctionnelles.

La parole fut ensuite prise par **David Robin**, maître de conférences à l'ENSA de Clermont-Ferrand, qui a introduit ses propos en revenant sur la terminologie des « bords » dont il juge plus intéressant de parler des franges ou de la lisière pour leur aspect plus marginal. Clermont-Ferrand est particulièrement engagé sur la question alimentaire, avec des relations historiquement évidentes avec son hinterland du fait de sa situation entre deux Parcs Naturels Régionaux. Avec 280 hectares de friche agricole, la question alimentaire et agricole est au cœur des réflexions métropolitaines. Un Projet Alimentaire Territorial a été pensée entre le Grand Clermont et le PNR Livradois-Forez et qui a permis une convergence des récits avec à la fois la conscience de l'enjeu de préservation des enclaves agricoles existantes et la reconquête des terres en déprise. Cette prise de conscience transparait d'ailleurs dans le PLUi où la dissociation entre les questions agricoles, de paysage et d'urbanité sont assez discrètes. L'exemple de la métropole clermontoise qui se pense sur et à travers ses lisières pose plus généralement de comment la question agricole permet de réinventer les territoires métropolitains.

Mélanie Gambino est revenue quelques instants sur le cas toulousain où certaines intercommunalités ne sont pas demandeuses de dialogue avec la métropole mais avec d'autres instances, comme le Marché d'Intérêt National (MIN) par exemple. Il y a des effets de lieux, des effets de coopération qui concernant les projets régionaux notamment et qui vont influencer vers qui elles vont se tourner en matière de soutien, d'accompagnement et d'ingénierie.

Ce fut ensuite au tour de **Bruno Loustalet**, doctorant à l'Université Lyon-Saint-Etienne, de prendre la parole. Ses recherches s'intéressent au rôle du desserrement productif dans la structuration du territoire métropolitain. Convaincu que le territoire se fait par le développement économique, les autorités politiques n'auraient finalement qu'un rôle de mise en scène de ces logiques de coopération existantes. Il a ouvert ainsi une série de questionnements : comment je fais territorialité ? comment je gouverne mon territoire ? Quelles questions cela pose dans les relations avec la métropole ? Il rappelle alors que ce ne sont pas que les projets qui font la politique, mais aussi et surtout le récit.

Claire Wantz, chargée de mission Stratégies Territoires et Politiques Urbaines à la Métropole de Lyon a invité à regarder ce qui se passe dans le pacte métropolitain. A Lyon, le contexte est particulier car la commune et le reste de la métropole ne sont pas de la même couleur politique, ce qui implique parfois des rapports de voisinage difficiles. Cela pose plus largement la question de comment aborder les territoires périphériques qui sont indispensables alors qu'il n'existe aucun élu entièrement dédié à

la coopération. Selon elle, le programme POPSU est alors précieux pour parvenir à construire des relations avec ses territoires voisins, avec d'autres supports de liens dont l'agence d'urbanisme est là aussi fondamentale. Depuis le début d'année, une première réunion a été organisée pour convaincre les élus de travailler ensemble, et notamment autour des problématiques de mobilité liées à la ZFE. Le contexte politique lyonnais est tout à fait à part, et la question du suffrage universel rebat les cartes et rappelle que les coopérations relèvent d'enjeux politiques très forts. D'où le rôle central des services techniques et de l'agence d'urbanisme pour soutenir la mise en place de coopérations dans un contexte politique qui n'est pas exempt de difficulté.

À Grenoble, **Alexandre Mignotte**, chargé de mission Montagne et relations aux PNR à la Métropole, a rappelé que c'est son Président qui a choisi de porter les coopérations avec les territoires voisins et d'avoir une vice-présidence dédiée, des choix politiques forts comme il le souligne. Après un premier mandat assez houleux dédié à la création d'un esprit métropolitain partagé, il s'agit désormais d'un second mandat « d'accélération et de confortement ». À côté de la ville-centre de Grenoble figure en première couronne des villes de taille non négligeable et une myriade de petites communes qui jouent un rôle central dans la construction métropolitaine. Elles se sont notamment fédérées autour de caractéristiques communes (des petites villes de la pente, attachées à la préservation de leurs activités agricoles et pastorales, comptant de nombreux déplacements pendulaires) plutôt que par leur couleur politique. Elles constituent le premier

groupe au sein de l'assemblée métropolitaine : l'expression de ces « bords » est alors capitale dans la construction et l'animation d'un projet métropolitain. Aujourd'hui, elles portent un propos pro-métropolitain mais à la condition de « ne pas y aller pour rien ». Elles pèsent beaucoup dans les décisions métropolitaines donc, et à titre d'exemple, elles ont œuvré à ce que la Métropole de Grenoble prenne la compétence forestière qui était optionnelle, étant donné l'enjeu majeur qui concerne l'ensemble du territoire et particulièrement ces petites communes. Cet exemple d'une institution métropolitaine qui laisse la place aux territoires des « bords » rappelle que cela est possible à la condition fondamentale qu'ils soient en mesure de revendiquer collective leur place et de s'en saisir.

Juliette Maulat, Maître de Conférences en urbanisme et aménagement à l'Université Paris 1 a ensuite pris la parole pour parler du cas de l'intercommunalité de Rouen où des discussions ont eu lieu autour des questions de mobilité, notamment ferroviaires. Au fur et à mesure de son élargissement métropolitain, cette évolution géographique a mis à l'agenda de nouvelles questions (mobilités entre centre et périphéries,...) mais aussi des liens qui sont de plus en plus forts avec les « autres » même s'ils ne sont pas forcément institutionnalisés. Le nouveau PDU est notamment l'occasion de dialoguer avec les territoires périphériques, autour de la question du vélo, du covoiturage etc. On assiste donc à un renforcement des coopérations institutionnelles mais sur les sujets qui « fâchent le moins » finalement, les sujets jugés « houleux »

sont rarement au cœur du dialogue de coopération. La question autoroutière, la ZFE, la planification de la croissance métropolitaine sont autant de sujets qui sont complexes et qui rendent difficile un dialogue de coopération, aussi intéressantes soient-elles, a-t-elle souligné. Le même problème se pose dans le dialogue avec les acteurs privés qui sont générateurs de flux importants et difficiles à gérer, et qui dont disposent de nombreux leviers entre leurs mains.

Laurent Sodini de la Métropole Rouen Normandie a complété ces propos en rappelant qu'une vraie émulation se crée entre les acteurs territoriaux dès lors qu'on les fait travailler ensemble sur un outil commun (la question culturelle et touristique le long de la Seine à titre d'exemple). Et il y a des sujets stratégiques qui dépassent les limites territoriales pour aller vers des choses qui ont une résonance nationale ou européenne. C'est par exemple le cas de l'Axe Seine dont les villes du Havre, de Paris, de Rouen et la Métropole du Grand Paris ont réussi à s'entendre autour d'un même axe stratégique qu'est la Seine. La coopération et le dialogue fonctionne d'après Laurent Sodini, et la question de savoir qui dirige ne se pose pas vraiment, il s'agit d'un pilotage partagé et qui pourrait même s'élargir à d'autres EPCI frontaliers.

À propos de la ZFE, il s'agit d'un vrai sujet d'avenir qui n'est pas exempt de failles dans l'accompagnement de son application. La métropole va ainsi inciter les métropolitains à changer leur véhicule, jusqu'à 5 000 € d'aides au particulier, mais il n'y a pas que les habitants de la métropole qui pratiquent son territoire.

La ZFE pose de fait la question des bords, de la ruralité qui fonctionne avec la métropole, dont les habitants ne vont pas avoir accès à cette aide. Elle pose plus largement la question de la reconnaissance par les acteurs du bassin de vie qui semble aujourd'hui bloquée. On dit qu'il y a un fait métropolitain et qu'il fait système, mais selon **Laurent Sodini**, il faut accompagner cette logique du système. Or aujourd'hui, l'accès à l'aide de la métropole pour changer de véhicule n'est mobilisable que si la personne est fiscalisée sur le territoire métropolitain et l'aide l'État ne fonctionne que s'il y a une aide locale. La Métropole de Rouen a tenté de sensibiliser la Région ou le Département sur la question, mais la réponse donnée fut qu'il s'agissait d'un problème « métropolitain » malgré le fait que des EPCI autour de la métropole ont la moitié de leurs circulations qui se font vers la métropole rouennaise.

François Cougoule, chargé d'études à l'Agence d'Urbanisme de Bordeaux Aquitaine (Aurba) a rappelé l'existence d'un club des coopérations territoriales au sein de la FNAU et d'un groupe de travail qui avait questionné la notion de « bords » qui peut mener à des incompréhensions. À Bordeaux, la question de la coopération bordelaise se fait toujours en bilatérale avec les EPCI sans inclure la Région, le département, ou les syndicats de SCOT. Or, comme il le souligne, malgré les bonnes intentions qui figurent dans les protocoles, ce n'est pas dans la bilatéralité que ça peut marcher. L'Agence d'urbanisme de Bordeaux s'est alors saisie de la question des coopérations territoriales et souhaite mettre en place une conférence des élus afin de révéler les travaux qui sont faits sur

ces questions, mais surtout de leur donner envie de travailler ensemble en faisant d'abord en sorte qu'ils se rencontrent et qu'ils se connaissent. Peut-être est-ce là bien le rôle d'une agence d'urbanisme : mettre autour d'une même table la Région, le Département, et les EPCI.

Vincent Fouchier est revenu un instant sur la question de la Zone à Faible Emission en affirmant que le problème vient du Z de « Zone ». D'après le DGA de la métropole marseillaise, un jour viendra où nous seront sûrement dans l'obligation de passer à la

France à Faible Emission, et il faudra alors changer de posture et poser autrement les questions de coopérations.

Conclusion de l'atelier

En guise de conclusion, **André Crocq** a rebondi sur les propos de Vincent Fouchier en faisant remarquer que désormais, on revient à des choses plus fondamentales dans les projets de territoire qui se limitent désormais à un ou deux axes dans un contexte de prise de conscience que la ressource est limitée.

Mélanie Gambino a ensuite synthétisé les idées principales issues de ces échanges qui peuvent être regroupées sous les thématiques de maturation et de coopération territoriale. Les éléments de débat ont permis d'atterrir sur la question plus précise des ressources qui ne sont pas illimitées et dont pourtant le modèle d'extraction plus que de partage persiste.

Une question en suspens fut alors posée pour clôturer l'atelier : quelle gouvernance des ressources demain ?

BASE 4 

Où la question sociale est-elle passée ?

animé par **Karine Emsellem**, Université de Nice Côte d'Azur
et **Pierre-Emmanuel Reymund**, Toulouse Métropole

Parmi les nouvelles figures de la métropole qui ont émergé à l'aune des crises et des résultats des élections municipales et communautaires, on retrouve celle de la métropole hospitalière. Comment les métropoles ont-elles mis à leur agenda les enjeux liés à l'habitabilité ? Comment envisager le « droit à la métropole » ?



Les lois successives (NotRe, Maptam) créant les métropoles et définissant leurs rôles n'ont pas, ab initio, mis les problématiques sociales au 1er rang des responsabilités politiques et opérationnelles de l'institution métropolitaine. Cette composante « sociale » de l'action métropolitaine s'est toutefois, au fil de l'eau et de manière parfois opportune, « consolidée et agglomérée » au gré :

- du processus de transfert « à la carte » de compétences départementales vers le bloc métropolitain ;
- du climat politique et social naît du mouvement des « gilets jaunes » et de la « mise en accusation » et donc en responsabilité des métropoles, jugées vectrices et accélératrices des « fractures sociales et territoriales » du pays ;
- de la crise sanitaire via les logiques d'actions des métropoles, en coordination locale et/ou en action propre, en direction des publics les plus sensibles (les plus pauvres de nos concitoyens habitent dans les grands centres urbains) ;
- de l'intégration des enjeux territoriaux de santé publique...

La récente loi 3DS reprend, en les intégrant pour partie, ces évolutions avec, à titre d'exemple, la capacité de créer des Centres Intercommunaux d'Actions Sociales, la participation des métropoles à la gouvernance de l'ARS, leur reconnaissance formelle comme participant « au droit à la protection de la santé

et contribuant à développer la prévention, garantir l'égal accès aux soins et assurer la continuité des soins et la sécurité sanitaire »...

La lecture des productions scientifiques du Programme PopSu Métropoles depuis presque deux ans permet d'identifier des chantiers transversaux présents dans toutes les Métropoles ou d'autres travaillés que par certaines Métropoles. Les récentes évolutions sociétales ont modifié les travaux PopSu Métropoles vers des enjeux de « transition » et « d'habitabilité ». La question sociale y est centrale, mais des problématiques demeurent encore impensées ou inabouties. L'objet de cet atelier sera ainsi de les discuter.

On pourra ainsi échanger sur :

– « Les Métropoles et les autres... demandes sociales »

Loin de l'exigence de compétitivité et d'excellence longtemps promue par les métropoles, émergent désormais d'autres modèles de vie sociale et d'urbanité métropolitaine. Certains paraissent déjà reconnus (une métropole plus écologique et/ou plus attentive à la qualité de vie) ; d'autres pourraient être discutés, même s'ils sont absents des travaux présentés (une métropole plus sécuritaire ? une métropole plus culturelle ? une métropole plus nourricière ?). Quelles sont donc ces nouvelles normes métropolitaines, et surtout quels sont le chemin et les moyens pour y parvenir ?

– « Les Métropoles et les autres...catégories sociales »

L'enjeu de la cohésion socio-spatiale est souvent un fil directeur des travaux de PopSu Métropoles. Encore, faut-il avoir bien saisi les différentes populations métropolitaines... Déjà largement explorés, les cadres ne sont plus une population cible. Restent à

tenir compte des « autres » populations ou des nouveaux comportements émergents Quels sont donc les changements récents de pratiques ? Et qui sont les « invisibles » en territoire métropolitain ? Et comment mobiliser toutes ces catégories sociales pour « faire métropole » ?

– « Les Métropoles et les autres...représentations »

On peut vivre en Métropole, sans se sentir métropolitain. Quelles sont aujourd’hui les identités et les valeurs métropolitaines ? Quels sont ceux/celles qui font le choix de la Métropole et ceux/celles qui le subissent, voire ceux/celles qui ne s’y inscrivent plus désormais ?

– « Les Métropoles et les autres... territoires »

Les Métropoles se construisent dans leurs relations à des territoires multiples et à différentes échelles. Comment, du point de vue de la question sociale, les diversités intra-métropolitaines jouent-elles ? Pourquoi les quartiers prioritaires sont-ils les grands absents des travaux de PopSu Métropole ? Qu’apportent les interactions inter-métropolitaines aux problématiques sociales ?

– « Les Métropoles et les autres... pistes de recherche »

Quels sont les changements encore inconcevables pour les métropoles ? Quelles sont les grandes incertitudes sociales ? Quels sont les signaux faibles sociaux ?

Au moment de la création des métropoles, ces dernières ne disposent pas de compétences sociales ni sous forme de directives ni sous forme compétence. On parle d’attractivité, de rayonnement, mais pas d’approche sociale institutionnelle des Métropoles. Puis, la question sociale rattrape les métropoles dans la mesure où elles

héritent d'une partie des thématiques du social, compétences gérées essentiellement par le bloc communal et les départements historiquement. Les différentes crises que nous avons vécu récemment, qu'elles soient économiques, sociales, ou sanitaires ont poussé les Métropoles à s'emparer des questions sociales alors qu'elles ne disposaient pas de compétences sur ces questions. La réalité politique et sociale permet aux métropoles de se saisir de ces questions et la loi 3DS permet une légitimation du sujet social dans les Métropoles. Dans ce contexte changeant, bien qu'elles disposent de peu de compétences sur ces sujets, les métropoles peuvent s'en saisir dans une logique de coordination à échelle locale.

Plusieurs pistes de réflexions apparaissent comme des impensés ou des sujets inaboutis quant au traitement de la question sociale par les métropoles. Un premier questionnement réside dans les demandes et les attentes sociales auprès des métropoles. Comment traiter la question sociale dans les Métropoles ? Comment mettre en place des compétences et des outils pour lancer ce nouveau modèle de métropole sociale ? Comment créer des métropoles plus conformes aux attentes sociales en matière d'inclusive, d'hospitalité, d'écologie, de sécurité alimentaire, de numérique ? Un second questionnement porte sur les catégories sociales envisagées par les Métropoles. Si les enjeux des cadres sont abordés dans les Métropoles, comment prendre en compte les changements de comportements de ces populations ? Comment traiter les populations « invisibles » ou invisibilisées des métropoles comme les femmes, les jeunes, les « sans » papier-domicile-emploi.

Comment plus généralement mobiliser ces populations identifiées sur les questions sociales dans les Métropoles ?

L'approche par les compétences des Métropoles n'est pas forcément la bonne parce qu'elle est très rapidement débordée par la réalité du territoire. Les Métropoles ont une capacité de réactivité agile politiquement pour pouvoir effectuer la coordination sur les territoires, pour beaucoup les Métropoles n'ont pas attendu que la loi les dote de compétences spécifique pour occuper le terrain social.

Il parait intéressant d'envisager les effets sociaux des politiques métropolitaines et territoriales quelque soit leur ancrage sectoriel. Ces politiques ont des impacts pensés – ou non – sur les aspects sociaux des territoires. Comment les politiques de logement peuvent contribuer à évincer les classes moyennes des centres villes ? Comment gérer les fragilités sociales engendrées par des politiques comme la mise en place des Zones à Faibles Émissions ?

Il n'y a jamais d'approche sociale dans la manière dont on décrit sa métropole, ou alors l'observation sociale est décrite comme parfois « à charge ». Bien souvent les élus n'apprécient pas que l'on mette en lumière des indicateurs sociaux sur la manière de représenter les territoires. Quel est le pourcentage de familles monoparentales dans une métropole ? Quel est l'écart entre les populations les plus riches et les plus pauvres ? Les participants évoquent une approche un peu cynique sur ces espaces, les approches métropolitaines ne parlent pas d'indicateurs sociaux dans la description de leurs territoires.

Quelles sont les valeurs et les identités métropolitaines sur le plan social ?

Il ressort l'idée d'une Métropole à distance pour une partie des populations, il n'y a pas d'identification à la Métropole notamment chez les habitants du périurbain bien que certaines identités peuvent être marquées socialement. On peut être Métropolitain, que ça soit de Toulouse, de Paris ou d'ailleurs. Il existe une ambivalence entre la métropolisation et les modes de vie, ces derniers peuvent fortement différer de l'appartenance à un territoire métropolitain spécifique.

Qu'est ce qui est donc commun aux habitants des métropoles ? Il appartient aux Métropoles de créer du commun entre les habitants. Les valeurs peuvent faire office de liant entre les citoyens : vivre ensemble, faire communauté, partager une identité, ressentir une fierté collective sont autant de vecteurs de cohésion. Sur le plan géographique, l'espace public est le lieu même de la création du commun. Cela interroge d'ailleurs sur le fait que nombre d'habitants ne se sentent pas concernés par ces thématiques, qui pourtant s'adressent à toutes et tous dans les territoires. À travers l'espace public et son aménagement, la transition écologique est également un facteur qui impacte tous les habitants des Métropoles sans distinctions sociales : peut-être un levier pour être vecteur de communauté et de dynamique de cohésion sociale qui garantit l'équilibre et le bien vivre ensemble ?

Approche par la demande sociale : quel modèle social et métropolitain est-il diffusé ?

Les villes sont historiquement les acteurs principaux de la cohésion sociale des territoires. Ce n'est pas une descente de l'état vers les métropoles mais plutôt phénomène de montée des maires des communes vers les métropoles. Concernant les thématiques du logement, de l'emploi, du chômage, on se retourne vers l' élu communal d'abord. Or ces thématiques sociales interrogées du point de vue des Métropoles posent la question de la temporalité : comment traiter l'immédiateté de la demande sociale dans les Métropoles, grandes machines administratives ? Les fragilités sociales sont celles du temps présent et doivent être traitées rapidement, nous ne pouvons que le constater aujourd'hui avec la précarisation rapide d'une partie de la population impactée par la hausse soudaine des prix du carburant.

Le modèle social ne constitue pas simplement la distribution d'une aide sociale mais plutôt l'intégration de la cohésion sociale dans les Métropoles. Alors que les grandes politiques sectorielles des Métropoles peuvent parfois exclure une partie des populations, comment faire que la ville soit davantage dans le partage, la cohésion, symbole du bien commun ?

Conclusion de l'atelier

L'approche par les compétences paraît dépassée dans le traitement de la question sociale par les Métropoles. Les Métropoles n'ont pas eu besoin d'être dotées de compétences spécifiques pour traiter ces questions, et elles agissent parfois sans intentionnalité sur le social à travers d'autres politiques sectorielles. La question sociale est présente partout dans les Métropoles, il s'agit de définir précisément ce qu'on entend par ce terme.

Les outils et les moyens d'interroger la question sociale sont cruciaux. Déjà car une véritable prise en compte de ces problématiques permet de faire atterrir le récit de l'hospitalité souvent revendiqué par les Métropoles. Cependant les institutions qui déploient une approche par le sensible, complémentaire aux indicateurs traditionnels, sont déjà les plus investies sur la question sociale.

Le traitement du social par les Métropoles renvoie à une logique de proximité. Plus on observe de près ces problématiques, plus on pense pouvoir les résoudre, et plus les usagers eux-mêmes se sentent dans une logique de proximité avec leurs institutions. L'approche par les métiers paraît essentielle dans ce cadre où les Métropoles ont besoin de métiers de proximité sur leurs territoires pour traiter la question sociale : assistances sociales etc.

Le thème de POPSU, la Métropole et les autres sous-entend la question sociale dans les métropoles ainsi que la politique de l'altérité. Comment faire aujourd'hui pour ne pas évincer la question sociale des politiques de transitions elles très portées ? Ces enjeux ont été révélés dans la crise des gilets jaune et la crise sanitaire, où la question sociale a été transversale.

Projection : Quels enjeux pour la question sociale ?

Trois enjeux pour le futur des métropoles apparaissent au fil de la discussion entre les participants.

Dans un premier temps, l'enjeu de l'action des Métropoles. Que faire pour le traitement de la question sociale dans les Métropoles ? La capacité d'action du sociale dépend de la richesse des territoires. Comment produire de la richesse sur un territoire pour permettre la redistribution sur le plan social ? De nombreuses Métropoles s'interrogent sur différents modèles de redistribution en faveur des populations les plus fragiles.

Le deuxième enjeu porte sur les données concernant la question sociale métropolitaine. Les échanges dans la salle soulignent l'importance de documenter la question sociale, donc la nécessité de construire des méthodes d'observation notamment pour que les élus puissent se saisir de ces questions. Des données quantitatives sont certes à mobiliser, mais des données plus qualitatives et

sensibles pourront être pertinentes pour faire bouger les lignes de l'action publique sur ces questions.

Enfin le troisième enjeu réside dans le changement des pratiques professionnelles. Il s'agit d'analyser comment les services techniques des métropoles se saisissent de la question sociale aujourd'hui, et comment ils seront aptes à la traiter demain dans un contexte en mutation (de la redistribution à la complémentarité entre les acteurs). Les enjeux de la question sociale porteront au-delà de l'attribution des aides sociales, mais aussi dans la construction d'une autre image de marque pour les Métropoles qui démontre leur capacité à produire du commun entre les citoyens.

BASE 5

Comment les métropoles renouent-elles avec le paysage ?

*animé par Jean-Noël Consalès, Aix-Marseille Université
et Simon Jodogne, Métropole Européenne de Lille*

Considérés auparavant comme « réserves à l'urbanisation », les espaces naturels, agricoles et forestiers, dans leur dimension de surface mais aussi souterraine, font figure de ressources pour les métropoles. Dès lors, comment une approche par le paysage (qu'il soit remarquable ou ordinaire) permet-il de renforcer un sentiment d'appartenance à l'écosystème métropolitain ?



La notion de paysage est éminemment polysémique. Si l'on se réfère aux travaux du géographe et philosophe Jean-Marc Besse, elle revêt quatre dimensions : (i) la représentation, (ii) la réalité, (iii) l'expérience et (iv) le projet. Quelle définition opératoire donner au paysage dans les Métropoles contemporaine et dans le processus de métropolisation ? La France, signataire de la Convention Européenne du Paysage de Florence de 2000, considère réglementairement le paysage comme : « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Cette définition est-elle aujourd'hui satisfaisante et surtout opérante ?

Considérés auparavant comme « réserves à l'urbanisation », les espaces naturels, agricoles et forestiers, dans leur dimension de surface mais aussi souterraine, font figure de ressources pour les métropoles, en fournissant des services écosystémiques et en permettant une meilleure qualité de vie. Dès lors, comment une approche par le paysage (qu'il soit remarquable ou ordinaire) permet-il de renforcer un sentiment d'appartenance à l'écosystème métropolitain ? Comment penser les transitions socio-écologiques avec le paysage ? Dans un monde en transition et confronté à de multiples crises et enjeux environnementaux,

la métropole est face à des questions de renaturation, d'intégration du monde du vivant dans l'humanisé. Le paysage peut-il être une façon de rassembler en un même concept des éléments que l'on a du mal à nommer ? Est-ce le paysage pourrait être une forme de « cheval de Troie » d'une évolution profonde vers un rééquilibrage des métropoles dans leur environnement naturel ?

Tandis que de nouveaux modes de pensée nous appellent à penser par-delà nature et culture (Descola) ou vivants-humain/ vivants non-humain (Latour, Larrère, etc.), le paysage est-il, à ce titre, un moyen de rendre la métropole hospitalière à d'autres êtres et espèces que les seuls humains ? Est-il surtout un vecteur d'appropriation ou de questionnement, par le plus grand nombre, des problématiques environnementales et écologiques des territoires métropolitains ? Doit-il, au contraire, être considéré de manière plus anthropocentrée comme un outil d'évaluation des capacités d'attractivité, d'image et d'identités des métropoles ? Le paysage est-il soluble dans le cadre de vie ? De manière très pragmatique le paysage constitue-t-il un moyen pour les territoires de créer de l'activité et de la richesse économiques ?

Dans une relation aux autres et des formes à construire d'inter-territorialités, le paysage qui s'affranchit des limites administratives pour former des continuum perceptibles et structurants pourrait-il être support de visions partagées et de projets communs dans une métropole à grande échelle ? Les grands éléments naturels tels que les montagnes, fleuves et rivages pourraient-ils constituer des objets transactionnels et à quelles conditions ?

Le programme Popsu Métropoles a démontré que le paysage s'interroge de manière différenciée selon les contextes territoriaux (Métropole Géographique, Métropole Rurale, Métropole Jardin, etc.), doit-il, par conséquent, être mobilisé aussi distinctement en fonction des situations urbaines au sein même des métropoles (centres/périphéries). Peut-il permettre, au contraire, de penser et d'agir en faveur des interactions entre ville et territoires ?

Le territoire est un mot aujourd'hui sollicité de multiples façons pour exprimer des notions très diverses et parfois peu précises. Associé à un cadre institutionnel le territoire peut aussi s'appliquer à des notions plus ouvertes sur des réalités humaines ou naturelles. Le mot « paysage » est-il une façon de requalifier le territoire ? Est-ce pertinent et si oui, dans quels cas et à quelles conditions ?

Parce qu'il raisonne de manière positive mais différente chez tout un chacun, le paysage permet-il de parler « pacifiquement » du territoire partagé ? Représente-t-il un outil de médiation efficace pour mettre à l'agenda les sujets qui peuvent diviser ? Que permet-il alors de mettre en commun ? Quelles sont les limites de cette dimension politique du paysage ?

Très pragmatiquement, quels sont les outils de planification territoriale et d'urbanisme qui permettent de penser et d'agir avec le paysage ?

Axes de synthèse :

- Quel regard de l'atelier sur la réalité grenobloise ?
- Quel regard de l'atelier sur les travaux Popsu Métropoles réalisés ?
- Quel regard de l'atelier sur les travaux Popsu Métropoles à venir ?

Cet atelier s'est déroulé au lendemain de l'exploration des douze transects grenoblois par les différentes équipes POPSU Métropoles. Cette expérience par la marche a permis de donner à voir la métropole grenobloise dans sa matrice paysagère.

Le paysage a été choisi par plusieurs métropoles (Nantes, Marseille, Toulouse, Strasbourg, Clermont Ferrand...) comme objet de réflexion dans le cadre du programme POPSU « la métropole et les autres ». Cet atelier a permis de réinterroger collectivement la notion de paysage, et comment celle-ci a été mobilisée dans les différents travaux. Il a également permis d'aborder ce qui n'a pas ou peu été interrogé par les équipes dans la relation métropole-paysage, et qui sont autant de pistes pour les futurs POPSU.

Les différentes équipes partagent le constat que la notion de paysage permet aujourd'hui de mettre les différents acteurs d'un territoire autour d'un objet commun et considèrent aujourd'hui le paysage comme un « commun politique », plus ou moins opérant. En ce sens, le paysage est un moteur de projet de territoire.

Aix-Marseille : La plateforme marseillaise a cherché à interroger le paysage comme partie prenante de l'action métropolitaine. Le territoire métropolitain marseillais est « éclaté » en différentes territorialités. Le Parc Naturel des Calanques, comme entité géographique, est un dénominateur commun qui rassemble les acteurs autour de la notion de « paysage ». Cependant cette notion n'a pas cherché à être définie puisque le paysage est pensé comme un vecteur de développement et de modalités opérantes. Ainsi, le paysage est considéré comme un objet social qui devient partie prenante de l'action métropolitaine. Il s'agit de dépasser le volet « contemplatif » du paysage, posture partagée par la plateforme clermontoise.

Le travail sur le Parc Naturel des Calanques, à travers la plateforme POPSU, a permis d'interroger la notion de paysage « intérieur » et « extérieur » vis-à-vis des limites métropolitaines. Le paysage est une notion dynamique qui interroge l'équilibrage entre dynamiques anthropiques et dynamiques naturelles. Ces réflexions font écho à l'expérience de la plateforme lyonnaise qui, à travers son travail sur l'étalement urbain, a cherché à dépasser l'opposition binaire ville-nature, jugée non opérante.

Clermont-Ferrand : La plateforme clermontoise a choisi de prendre le contrepied de la représentation classique que l'on peut se faire d'un paysage « évident », parce qu'extraordinaire et labellisé (Chaîne des Puys). L'équipe a porté son regard sur un paysage « invisible » de la métropole mais qui constitue un élément géographique, celui de la plaine. Il s'agit d'un secteur avec beaucoup de parcelles en friches et des terres agricoles délaissées. La

plateforme a choisi de ne pas aborder la notion de paysage en tant que telle mais plutôt par l'angle des pratiques et du sol. Comment qualifier ce sol ? Sol protégé, sol travaillé, sol abîmé... Comment aborder le paysage autrement et ramener le sol à la question de la géographie et de l'hydrographie ?

Grenoble : La plateforme grenobloise qualifie le paysage d'objet transactionnel que l'on ne cherche pas à définir en tant que tel mais qui est une opportunité pour construire une politique publique partagée. La métropole grenobloise commence à s'approprier la notion de paysage à travers ses différentes « figures » et au-delà du paysage « monumental » incarné par la montagne. En effet, le cœur urbain s'est développé dans la plaine, en raison d'une géographie contrainte. La prise de conscience des caractéristiques géographiques du territoire, au courant des années 2000, permet aujourd'hui de « faire paysage » par le projet et la construction de politiques publiques.

Bordeaux, Brest, Lyon, Nantes et Nice : Les métropoles de Bordeaux, Brest, Lyon, Nantes et Nice, n'ont pas forcément abordé frontalement la notion de paysage. Cependant, les réflexions que la notion de paysage fait émerger a été sous-jacente dans l'ensemble des travaux. Les retours d'expériences et de pratiques ont permis de nourrir deux principaux axes de réflexion collective.

Est-il nécessaire de chercher à définir la notion de paysage ?

Les différents échanges se sont plutôt orientés vers une volonté de la part des équipes de ne plus chercher à définir le paysage, mais à « faire paysage ». « Faire paysage » à travers deux dimensions : il s'agit autant de porter le regard sur des éléments géographiques et anthropisés que d'être dans une posture active, qui cherche à faire en habitant ce paysage, en acceptant la dimension temporelle que cela implique. Le paysage est aujourd'hui un bien commun qu'il s'agit de « faire » ensemble. Cependant, au cours des échanges, les équipes ont peu cherché à caractériser « avec qui » faire ce paysage.

Il a été important de souligner que la notion de paysage est une représentation culturelle. Les sociétés anglo-saxonnes considèrent le paysage comme un objet en mouvement, contrairement à une projection française plus attachée à un paysage « monument ». Le retour d'expérience des équipes amène à déplacer le regard sur des situations et/ou paysages plus « ordinaires ». Les différents échanges ont également confirmé que la notion de paysage ne peut pas être dissociée des outils qui lui sont associés.

Quels outils pour le paysage ?

Les différentes équipes font le constat que les outils relatifs au paysage se limitent principalement à des outils de planifications de trames vertes et bleues, ce qui ne traduit pas toujours la réalité du territoire. Les équipes ont souhaité souligner la distinction entre les outils de projet et les outils réglementaires.

À Marseille, le Plan Paysage s'est attaché à travailler sur des paysages anthropisés.

À Grenoble, plusieurs OAP2 « Paysage et Biodiversité » ont été développées dans le Plan Local d'Urbanisme. Chaque rue du territoire métropolitain a alors été analysée et cartographiée. Ce travail part du constat que pour être reconnu comme paysage, le territoire doit être nommé et caractérisé. Cette description permet de construire une culture commune et de justifier les décisions relatives à l'instruction des permis de construire et d'aménager.

À Nantes, la métropole a développé un Plan paysage et patrimoine dans chaque quartier. Ils ont pour objectif d'interroger le « bien commun ».

La plateforme clermontoise a expérimenté la marche pour révéler et comprendre la dimension du territoire et son paysage. Cet outil permet d'identifier les usages et pratiques du sol sans chercher à les hiérarchiser.

Conclusion de l'atelier

Les différentes équipes ont chacune insisté sur la nécessité de continuer leurs réflexions autour des outils de représentation du paysage. Par exemple, la représentation en coupe, ou en bloc diagramme pour représenter le « sol ».



Le Monde

