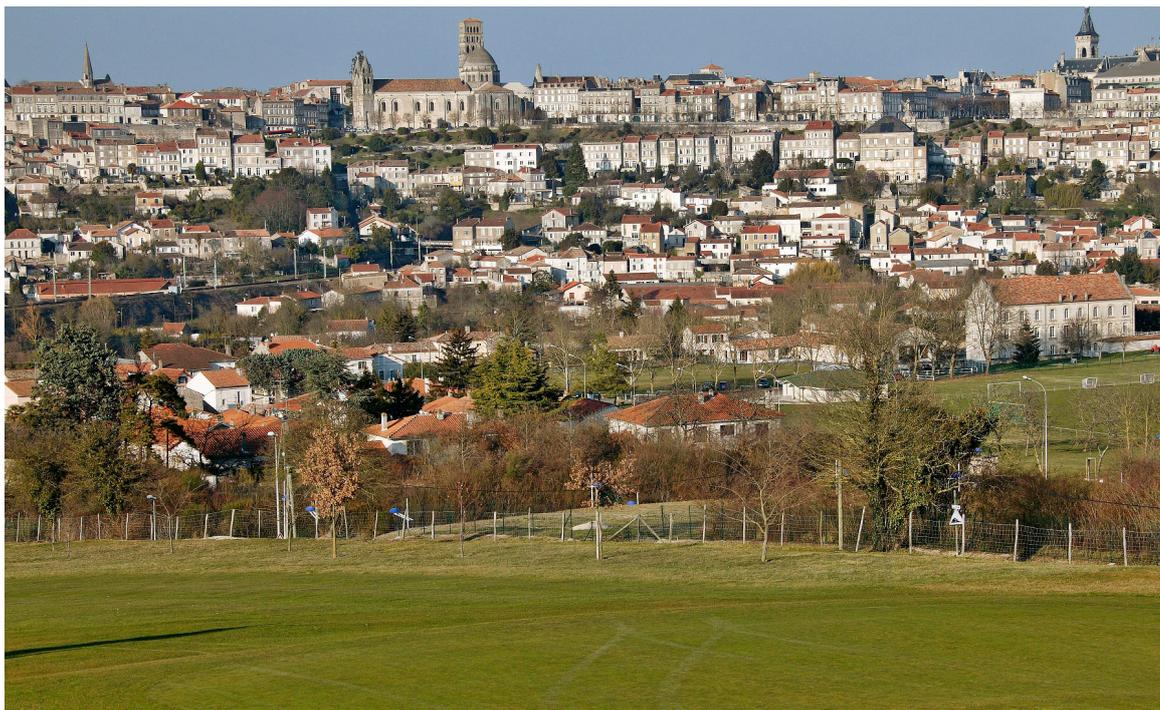




AMÉNAGER LE TERRITOIRE DE L'APRÈS

Note d'analyse n°6 | Février 2021



Les remparts sud d'Angoulême, Thierry Degen © Terra

Avant que la covid-19 ne s'immisce dans les débats en études urbaines, de nombreuses questions se posaient à propos de l'aménagement du territoire. Métropoles et métropolisation étaient notamment interrogées et les bénéfiques de "l'avantage métropolitain", tant pour leurs habitants que pour les autres territoires, remis en question¹. Certains ont pu dénoncer les effets délétères de la congestion et de la densité de ces formes de ville qui nuiraient à la qualité de vie de leurs habitants tandis que la "bétonisation" qu'elles impliqueraient, porterait atteinte à la qualité des sols et nuirait à l'ensemble du vivant. En parallèle, certains observent le retour du village, figure oubliée de l'aménagement du territoire, en tant que forme urbaine de référence commune à un grand nombre d'aspirations. D'autres, au contraire, s'alarment d'un retour au "localisme" en matière de décision politique y voyant un risque d'égoïsme territorial et un moteur à l'étalement urbain. A l'opposé, d'autres enfin, s'insurgent contre une alliance de fait entre métropolisation et activités mondialisées qui ferait dépendre l'économie locale de décisions prises à une toute autre échelle... La crise sanitaire, loin d'apaiser ces tensions, semble plutôt les renforcer, tant du côté du diagnostic que des prises de position et des projets qu'il inspire. Celle-ci fait en effet apparaître les fragilités des cœurs de métropoles et la nécessité d'une approche plus systémique de l'aménagement du territoire. Il s'agit de montrer davantage la diversité des espaces et des fonctions métropolitains, du centre à la périphérie, et de mieux apprécier le rôle structurant du réseau des villes moyennes, petites et des espaces ruraux dans le projet territorial national.

Si le niveau de service des métropoles, leur accessibilité en transport, leurs équipements universitaires, leur système de soins, leur rôle d'accueil, notamment des plus précaires, en tant que centralité régionale, nationale, et européenne, et leur capacité de concentration de certaines activités à haute valeur ajoutée sont des atouts à préserver, la crise ouvre de nouvelles perspectives aux chercheurs et acteurs de l'urbain : comment accompagner un possible rééquilibrage territorial et aménager le territoire de l'après ? Comment le faire en tenant compte des contraintes environnementales et écologiques ?

Cette note, qui vise à recenser les arguments et controverses, offre un éclairage renouvelé sur les approches en faveur d'un modèle plus équilibré entre les métropoles et le reste du territoire. En un mot, la crise sanitaire interroge notre capacité à penser collectivement un autre projet spatial et politique.

DES MOUVEMENTS DE POPULATION LIÉS À LA CRISE

Exode urbain, vraiment ?

Lors du premier confinement, tribunes, billets d'humeur et enquêtes se succèdent pour savoir si la ville est réellement malade du coronavirus^{2/3}. Alors que des auteurs rappellent qu'elle reste le lieu privilégié du soin^{4/5}, d'autres décrivent les effets néfastes de l'urbanisation⁶. Les métropoles sont alors taxées de tous les maux⁷ et le confinement exacerbe certains de leurs défauts : espaces verts limités, exigüité des logements, densité de population, saturation des transports, etc. Pour Lise Bourdeau-Lepage *“les mesures de distanciation physique mettent en péril les échanges, qui font l'essence même de l'urbanité”*⁸. Les villes auraient-elles donc perdu avec cette crise leur raison d'être ?

Au printemps 2020, le terme d'exode urbain^{9/10} est employé à plusieurs reprises pour désigner ce qui serait un mouvement d'installation - à la durée incertaine - de citadins dans des espaces ruraux ou des villes plus petites. La question est de savoir ce qui se cache derrière ce phénomène et quelles en sont les réalités socio-spatiales¹¹. Une première étude publiée par l'INSEE en avril¹² propose une estimation de la nouvelle répartition de la population

sur le territoire après la mise en place du confinement. Les données montrent que seuls deux départements ont connu une baisse du nombre de résidents : Paris (- 8 %, soit environ 200 000 « nuitées ») et les Hauts-de-Seine (- 1,2 %, soit environ 20 000 « nuitées »). Trois départements ont connu une hausse des nuitées de 5 % ou plus : l'Ardèche, le Gers et l'Yonne. Ils sont suivis par le Var, le Vaucluse, les Alpes-de-Haute-Provence et les Vosges. Ces informations pourraient être essentielles pour dimensionner l'offre de soins, de services ou d'équipement dans chaque département si cette situation venait à durer. Une note des notaires du Grand Paris¹³ publiée en décembre confirmait certaines intuitions lues dans la presse. Depuis le premier confinement, les Parisiens achètent davantage en grande couronne. Parallèlement, on note que le volume des transactions est en baisse à Paris et augmente significativement en banlieue : *“Ces 10 dernières années, 30% de Parisiens achetaient en petite couronne. Ils ont été 34% à faire ce choix pendant les 6 derniers mois de 2020. 8% d'entre eux choisissaient jusqu'à présent la grande couronne, ils ont été 11% à le faire, ce dernier semestre”*¹⁴.

De même, l'étude montre une hausse des acquisitions en province limitrophe (Orne, Eure, Eure-et-Loir...) pour bénéficier de deux lieux de vie¹⁵. Le télétravail pourrait renforcer ce phénomène : *“Trois jours par semaine, ils sont en télétravail dans ce logement plus éloigné, et deux jours par semaine ils reviennent à Paris”*¹⁶. D'autres analyses nuancent ces résultats. La majorité des Franciliens disent avoir bien vécu le confinement (IPR 2020)¹⁷, *“il ne faut donc pas s'attendre à des mouvements d'ampleur, d'autant que ceux qui l'ont mal vécu (pour cause de logements suroccupés ou par obligation d'aller au travail en transports en commun) ont de faibles capacités de choix résidentiel”*¹⁸. À terme, les inégalités qui naissent entre les populations, suite à cette crise sanitaire, pourraient faire l'objet d'analyses : il y a ceux qui peuvent télétravailler et qui ont les ressources pour avoir deux lieux de vie et ceux qui, mal lotis dans les métropoles, décident de s'en éloigner durablement, d'autres encore pourraient n'avoir d'autre choix que de rester chez eux. Une enquête qui s'intitule *“Coronavirus, déplacements et lieux de vie”* a été lancée au printemps par un groupe de recherche pluridisciplinaire en sciences humaines et sociales¹⁹ mais ses résultats ne sont pas encore publiés. Ils éclaireront sûrement les effets de la covid-19 sur les migrations ponc-

tuelles et pérennes des populations hors du Grand Paris. En l'occurrence, les mêmes effets sont-ils observables sur l'ensemble des métropoles régionales ? Au-delà de l'Île-de-France, quelles sont les tendances sur le reste du territoire national ? Des données manquent encore pour objectiver les mouvements de population, questionner leur ampleur et surtout la durabilité du phénomène.

A QUI PROFITENT LES FLUX DE POPULATION ?

Campagnes et villes moyennes ; un nouvel attrait

Le corpus livre une série d'articles qui dépeint le nouvel attrait de la campagne pour des citoyens^{20/21/22}. Mais de quelle campagne parle-t-on ? De la périphérie des métropoles ? Des villes moyennes ? Ou bien de zones rurales plus reculées ?

Il faut noter ici que des travaux sur les villes moyennes sont antérieurs à la crise sanitaire et qu'ils montrent des situations très diversifiées en France (et ailleurs en Europe)²³. Certains auteurs font part du rebond qu'elles sont appelées à connaître, notamment depuis la crise et compte tenu de la qualité de vie qu'elles sont censées offrir. Une étude d'opinion réalisée entre octobre et novembre 2020 abonde en ce sens : *“Les villes moyennes sont majoritairement (48%) perçues comme plus dynamiques économiquement qu'il y a une dizaine d'années, et surtout plus attractives (56%), en particulier à Quimper (63%) et Cahors (62%). Elles attirent 40% des Français, et avant tout les habitants des grandes villes (50% aimeraient y habiter contre 24% des habitants des petites villes ou zones rurales) et notamment de la région parisienne (53% contre 37% en moyenne sur les autres régions)”*²⁴. La Banque des territoires annonce qu'avec l'essor du télétravail ce sont près de 400.000 habitants de métropoles qui pourraient être tentés de déménager vers une ville moyenne, les jeunes de moins de 35 ans seraient les plus concernés²⁵. Le marketing territorial s'est largement emparé de cet engouement potentiel²⁶. Comme le note *Demain la ville*, *“cet été, les couloirs des métros parisiens se sont retrouvés placardés de campagnes publicitaires aux slogans aguicheurs vantant les qualités de vie de plusieurs petites et moyennes villes françaises”*²⁷.

Au-delà de ces signaux faibles, quels pourraient être les impacts de ces tendances sur l'aménagement du territoire ? Pour les villes moyennes, c'est, selon Magali Talandier, une question primordiale : *“il y a un enjeu très fort autour de la reconnexion des espaces fonctionnels de vie, de travail, de loisir pour réduire les mobilités et accroître le bien-être des populations. Sur ce dernier point, les villes moyennes ont une opportunité à saisir en offrant dans la proximité à la fois des ressources résidentielles, productives et récréatives”*²⁸. Elles doivent pour cela relever plusieurs défis : *“notamment la détermination politique à développer cette armature qui soit assez forte pour convaincre les entreprises et les particuliers d'y investir”*²⁹. Pour le ministère de la Cohésion des territoires, le dispositif “Action cœur de ville” se veut être *«un accélérateur de la relance»*³⁰ spécialement taillé pour ces territoires, mais, l'attente est aussi forte envers les dispositifs publics pour aider les créateurs d'entreprises³¹. Certains s'interrogent sur le caractère suffisant de la réponse étatique *“face au déclin des villes moyennes et au regard des ambitions”*³². La crise permettrait pour les plus optimistes d'aller ainsi vers un modèle de croissance plus équilibré d'un point de vue géographique et socio-économique³³. En tout état de cause, et, selon Lise Bourdeau-Lepage, en *“montrant les limites du système actuel et l'aspiration des citoyens à une ville plus durable, plus inclusive, la crise va obliger les métropoles à se réinventer”*³⁴ et peut-être inciter les acteurs de l'urbain à reconsidérer le périurbain³⁵.

Vers de nouvelles représentations et récits territoriaux ?

Aujourd'hui et dans l'état actuel des recherches, il paraît bien trop tôt pour affirmer qu'un rééquilibrage villes/campagnes est en cours et qu'il pourrait se pérenniser. Au mieux, quelques tendances émergent mais les données ne sont pas assez solides. De même, peu d'études et de données existent sur le rapport entre territoire et mortalité. Ainsi, sur toute la période, les chercheurs ont surtout «pris position»³⁶. Popsu Territoires et Réseau Rural viennent de lancer une étude qui propose d'analyser la réalité du phénomène d'exode urbain en lien avec la covid-19 à l'aide d'une méthodologie mixte³⁷. Cette étude permettra, on l'espère, de dépasser les fantasmes et autres idées reçues qui alimentent la presse depuis un an. Il faudrait poursuivre sur le long terme ces observations pour analyser les impacts en termes de politiques publiques.

Notre corpus témoigne de ce phénomène livrant une bonne quantité d'articles qui associent la ruralité au bonheur³⁸ ou à la résilience, voire à la promesse d'une autonomie alimentaire³⁹. Tous ne sont pas de cet ordre, d'autres s'interrogeant sur le phénomène sont plus nuancés⁴⁰. Il faut rappeler que les trois quarts de la population mondiale vivent dans une zone urbaine⁴¹ et que les métropoles restent attractives en raison notamment de leurs effets de concentration de l'emploi, des équipements et services (transport, travail, formation, loisirs, culture, etc.). La question de la densité est un élément clé qui a contribué à alimenter les fantasmes d'un retour à la ruralité. Au début de la crise, de nombreux articles associent densité des villes et contagiosité^{42/43/44}. La ville dense est envisagée comme un modèle qui pourrait bien être dépassé⁴⁵. Or, les controverses naissent à mesure que l'on comprend que densité urbaine et contagion ne sont pas directement liées^{46/47}. Jean-Pierre Orfeuill relève que la probabilité d'être infecté dépendrait en réalité de la densité de contacts (et de leur taux d'infection) : *«cette densité est plus élevée lorsqu'on fréquente les secteurs centraux des métropoles, de telle sorte que l'étalement urbain résidentiel ne peut être considéré comme une solution protectrice en soi»*⁴⁸.

Retenons de la veille quelques points principaux. D'abord, beaucoup d'hypothèses et fantasmes existent sur des manifestations de l'exode urbain, mais peu d'études consolidées (en dehors du cas parisien) alimentent cette hypothèse. Deuxièmement, un rééquilibrage démographique des métropoles vers les petites et moyennes villes ne peut être considéré comme un fait certain, encore moins généralisable. L'État et les collectivités veulent se saisir de ce moment pour redoter ces territoires mais les résultats seront-ils à la mesure des ambitions affichées ? Certains auteurs du corpus invitent à remettre en cause les lectures, qu'ils trouvent caricaturales, des divisions spatiales exposées çà et là dans la presse. Il n'y aurait pas, d'un côté les métropoles et, de l'autre, les petites villes et territoires ruraux mais bien des interdépendances fortes entre ces territoires qui, parce qu'elles sont mal comprises sont souvent écartées des débats. Face à ces possibles dérives, Xavier Desjardins propose de *«dépasser le discours de la métropole dévorante. Il s'agit de montrer la diversité des situations, de mettre à plat la mécanique métropolitaine pour dépasser la caricature»*⁴⁹.

Quoi qu'il en soit, penser l'aménagement du territoire de "l'après" nécessite d'appréhender les stratégies à plusieurs niveaux d'échelles, spatiales et temporelles, d'autant plus que les crises sont cumulatives et souvent liées (sanitaire/ écologique/ économique). Pour comprendre finement les liens entre pandémie et urbanisation planétaire, des experts (ayant travaillé sur le cas du SRAS en 2003) proposent d'élargir la focale et de relier les aspects sociaux et politiques de la maladie avec ses aspects biologiques. Ils incitent les chercheurs à adopter des approches en écologie politique pour éclairer ce nouveau contexte pandémique⁵⁰ et éviter les raccourcis.

LA CRISE COMME ACCÉLÉRATEUR DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES ?

La crise révèle de nouvelles tendances qui pourraient avoir un impact sur l'aménagement du territoire⁵¹. Des témoins observent une montée en puissance de certains «signaux faibles» qui lui préexistaient (circuits courts, transports alternatifs, autonomie alimentaire, etc.) et qui semblent se renforcer. Certains n'hésitent pas à mettre en avant, et rapidement, la transition écologique comme voie de sortie de crise. Quelles conséquences pour l'aménagement post-covid ou avec covid⁵²? Peut-on pour autant affirmer avec certitude que la crise agit comme un accélérateur de la transition écologique dans l'aménagement du territoire ? C'est l'objet de cette seconde partie.

Bien que l'essentiel du corpus pose des questions d'aménagement en évoquant d'un côté les villes/métropoles et de l'autre la ruralité, des écrits décrivent en creux des effets sur le territoire national. La plupart font état de scénarios prospectifs ou d'expériences en cours.

Aménager la transition

Parmi le corpus, on note une tendance à croiser les enjeux liés à la crise sanitaire à ceux de la crise environnementale⁵³, surtout au début de la pandémie. La destruction des habitats naturels entraînerait la création de zoonoses ; il s'agissait de la piste privilégiée pour expliquer la situation pandémique à ses débuts⁵⁴. Durant la phase de sidération au printemps certains rappellent : *«La crise sanitaire en cours ne doit pas chasser des esprits la*

*crise écologique*⁵⁵ et font d'emblée le lien entre crise sanitaire et écologique ; *“C’est là que la situation d’urgence sanitaire et économique rejoint la question climatique et environnementale : la question de l’adaptation de nos sociétés à un état d’instabilité ponctué d’épisodes extrêmes devient centrale pour toutes les activités humaines, alors que nous étions habitués à considérer les temps de crise comme « un mauvais moment à passer »”*⁵⁶.

Depuis, le débat semble s’orienter vers la question des modes de vie, des vaccins, des conséquences de la crise économique, etc. Constatant cette évolution des discours médiatiques, certains auteurs alertent : *“À l’heure où la mise au point d’un vaccin contre la Covid-19 s’accélère, la préservation des écosystèmes semble oubliée. Elle est pourtant cruciale si l’on veut éviter de futures pandémies ”*⁵⁷.

La crise a révélé les failles des métropoles et la fragilité des activités mondialisées : voyages d’affaires^{58/59}, tourisme, transport aérien⁶⁰, etc. Par là même, elle a contribué à alimenter des doutes sur la société capitaliste⁶¹ et la financiarisation des métropoles⁶². Expérimenter soudainement la “décroissance” après des années tournées vers l’internationalisation et le développement économique pourrait changer radicalement la trajectoire des métropoles⁶³.

Des auteurs se tournent vers des travaux pionniers comme ceux de l’économiste Elinor Ostrom qui ont dévoilé les modèles économiques permettant la protection de biens environnementaux à l’échelle locale : *“ces modèles ne reposent pas sur la concurrence et la logique marchande, mais sur la coopération entre les acteurs et l’alignement de leurs intérêts économiques requis pour la protection des biens environnementaux”*⁶⁴. D’autres dénoncent *“les modèles économiques de croissance qui reposent sur une relation instrumentale à la nature, conduisant à un non-respect des objectifs de conservation des écosystèmes”,* [...], ils en appellent à *“une révolution comptable pour rendre compte d’un nouveau contrat avec la nature”*⁶⁵. Selon Jean-Pierre Orfeuil, deux issues se dessinent avec pour certains, une volonté de redémarrer rapidement des secteurs quitte à *“différer les reconversions appelées par les besoins de la transition”*⁶⁶. Tandis que d’autres plaident pour *“une orientation rapide du développement, plus adaptée aux nécessités de transition écologique et aux souhaits de relocalisation productive”*⁶⁷.

Dans une note de France Stratégie, plusieurs typologies pour un après soutenable sont énoncées. Certains plaident pour une croissance verte tandis que d’autres souhaitent une plus grande sobriété⁶⁸.

Différents auteurs s’accordent à dire que la crise a permis une accélération de mouvement vers la transition énergétique⁶⁹/ écologique. Le couple “gestion du risque et résilience des territoires” devient un nouveau credo, des instruments tels que le “chèque vert”⁷⁰ sont proposés arguant la nécessité d’accompagner la transition écologique tout en renforçant le pouvoir d’achat. Des initiatives locales voient le jour ; par exemple une ville tchèque se mobilise pour créer sa propre monnaie afin de contrer les effets économiques de la crise et de favoriser les dépenses auprès des commerces locaux⁷¹. Certains plaident pour aller plus loin, repenser la structuration urbaine et territoriale et mettre la planification territoriale au service de la résilience⁷². D’autres doutent fortement de la capacité collective à tirer des leçons de cet épisode pour transformer durablement nos rapports à l’environnement et aux territoires.

Selon le CEREMA, *“Les collectivités doivent affronter de plus en plus de crises qui prennent parfois des formes imprévisibles comme le montre la pandémie de covid-19”*⁷³, il propose donc de créer un outil pour accompagner les collectivités à la résilience⁷⁴. Jean-Marc Offner souligne la nécessité d’imaginer une multiplicité de solutions qui s’interconnectent rappelant au passage l’interdépendance des territoires : *“Aucun agencement spatial, aucun schéma type proposé ici ou là – de la petite ville très dense à la métropole apaisée, du périurbain polycentrique à la biorégion urbaine durable – n’est a priori vertueux ou néfaste, qu’il s’agisse d’évaluer son empreinte écologique ou d’apprécier les qualités de vie de ses habitants. Considéré de manière unitaire, chaque modèle n’est plutôt qu’un mauvais compromis. Entre une offre aux évolutions nécessairement incrémentales et une demande toujours hétérogène, la réponse pertinente est dans la démultiplication des propositions urbaines et territoriales ; pas dans la promotion d’une panacée spatiale”*⁷⁵. Entre constats d’échecs et nécessité de transition pour préserver les territoires, des expériences voient le jour. Quels seront les effets durables sur l’aménagement ?

Expériences en cours et conséquences sur l'aménagement du territoire

Le corpus révèle une série d'expériences sur lesquelles pourraient venir s'appuyer des nouvelles politiques territoriales qui croisent enjeux sanitaires et écologiques. Dans le domaine de **l'agriculture** : de nombreux articles de presse relatent la mise en place de circuits courts, du producteur au consommateur. Évoquant les limites des chaînes de valeurs mondialisées, des chercheurs s'interrogent sur la capacité d'indépendance alimentaire des territoires⁷⁶. Les projets alimentaires territoriaux se multiplient^{77/78}, et avec, de nouvelles relations villes-campagnes qui pourraient se dessiner^{79/80}. Comme l'indiquent des chercheurs, *“la métropolisation a réduit l'autonomie de chacun-e au profit de comportements dont on peut interroger les vertus écologiques”*⁸¹.

Plus largement, la crise est l'occasion de rendre visibles les changements de mode de production agricole. Les vulnérabilités provoquées par les crises⁸² incitent à aller vers un système de production alimentaire plus résilient⁸³.

En ce qui concerne les **transports** (voir à ce sujet la note d'analyse n°3 Mobilités), la crise bouleverse les pratiques des usagers⁸⁴ et limite les volumes de déplacements des personnes et des marchandises. Ainsi que l'observe Antoine Beyer, *“Une méfiance s'est installée vis-à-vis du transport collectif et d'autres habitudes ont été prises. Les modes actifs (vélos et la micro-mobilité individuelle) ont gagné du terrain.”*⁸⁵ France Stratégie évoque différents pronostics qui misent sur un *“rééquilibrage des territoires plus ou moins significatif en faveur des zones moins denses, sous réserve de la mise en œuvre des infrastructures nécessaires en matière logistique comme numérique.”*⁸⁶

Des commentateurs interrogent la capacité de la puissance publique à réinvestir des endroits qu'elle avait délaissés et à déployer des transports publics interurbains : *“avant de relancer le ferroviaire, commençons par le sauver”*⁸⁷. Par ailleurs, durant l'été, un débat s'amorce à partir d'un moratoire sur les lignes aériennes intérieures⁸⁸. Certains commentent le retour des trains de nuit en Europe⁸⁹.

La question du **numérique** renaît à l'aune de son rapport aux réseaux et au maillage territorial. Des observateurs penchent en faveur d'un développement de la *smart city*

à partir du potentiel des villes intermédiaires : *“Ce sont en effet ces collectivités qui chercheront à s'équiper en solutions connectées afin de réaliser des économies, ces investissements étant facilités par «les aides publiques du plan de relance et du programme Action cœur de ville, ouvert à 222 territoires»”*, indique un institut d'études⁹⁰. Du côté des métropoles, le rapport prévoit *“des investissements à la baisse notamment en raison des effets de la crise sanitaire, qui vont conduire les exécutifs à privilégier les dépenses sociales”*⁹¹.

Aménager le territoire de l'après pourrait avoir des conséquences sur l'offre d'équipements en vue des mouvements possibles de population (voir partie 1). Pour l'APUR, plus que la question de l'offre, la crise de la covid-19 mesure à la fois la résistance et les fragilités des équipements et services publics⁹². Dans une note de juillet 2020, cet organisme montre comment les équipements et services publics se sont adaptés pour répondre à l'urgence : recours à des espaces polyvalents et modulables, activation d'équipements nomades, élargissement des plages horaires, mise en réseau des équipements et appui aux initiatives citoyennes. En se projetant dans l'après crise, Michel Lussault invite à repenser *“l'organisation des espaces urbains, réfléchir au dimensionnement des équipements, au type d'opérations urbaines que l'on veut promouvoir. Il faut sortir de la surenchère aux mégaprojets spectaculaires et concevoir des aménagements urbains qui répondent aux besoins élémentaires des citoyens ordinaires”*⁹³. Pour lui, *“cette pandémie peut nous être utile si nous devenons davantage attentifs à ce que nous avons négligé jusqu'alors, comme la bonne qualité des systèmes de soin, d'hébergement des personnes âgées, éducatifs, relatifs aux biens de consommation élémentaires, et de la bonne qualité de l'air... Ne peut-on pas favoriser un nouvel urbanisme de l'attention et du « prendre soin » ?”*⁹⁴

Sans présager de leur transformation à venir, une enquête de Médiacités fait le point sur sept grands projets qui *“tanguent”* dans les Hauts-de-France⁹⁵. A l'aune de la crise sanitaire et suite aux élections municipales, *“rares sont ceux qui ne sont pas réexaminés, soupesés, modifiés ; les porteurs de ces énormes investissements, privés ou publics, ont besoin de se rassurer sur leur faisabilité et même sur leur pertinence”*⁹⁶.

Les enjeux autour du patrimoine vacant et de l'artificialisation des sols sont également relevés. La crise accé-

lère la mise en place de dispositifs, d'autant que le plan de relance intègre des volets d'actions en faveur d'une sobriété de l'aménagement, et que les objectifs du "Zéro Artificialisation Nette" (ZAN) sont mis à l'agenda. D'après certaines sources, "l'urbanisation envahit l'équivalent d'un département français tous les sept ans"⁹⁷. Pour la limiter, il faudrait pour Corinne Vezzoni "rendre inconstructible ce qui est encore naturel ou agricole (pour) obliger à voir la réalité autrement". La mutation des zones commerciales, la vacance des centres anciens entre autres font l'objet d'une attention nouvelle. Le plan de relance inclut un volet autour de la reconversion des friches. Des établissements publics fonciers, tels que l'Epura, qui soutenaient déjà des territoires via le retraitement des friches voient leurs activités renforcées dans la perspective du ZAN et face à un possible besoin de fonciers recyclés⁹⁸. L'EPF de Lorraine veut se saisir des enjeux soulevés par la crise pour être "proactif en matière de ZAN"⁹⁹ et infléchir les pratiques sur son territoire via une meilleure utilisation du foncier. Toutefois dans les zones peu denses et espaces péri-urbains, les aspirations en matière de choix résidentiels suite à la crise pourraient venir contrarier les objectifs ZAN¹⁰⁰. Toutes ces intentions posent la question en creux du financement et d'une conciliation parfois difficile entre enjeux de relance et transition écologique¹⁰¹.

RÉFLEXIONS CROISÉES SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans le temps de la crise, des écrits tentent de mettre à distance des enquêtes d'opinion sur la prétendue attractivité des villes moyennes ou les charmes de la campagne pour se poser véritablement des questions d'aménagement du territoire. Retenons de ces écrits quelques idées principales.

Dépasser les approches clivantes de l'espace

Si la crise est loin de conduire à un rééquilibrage territorial immédiat entre métropoles et territoires, certains invitent à s'interroger sur les bien-fondés et les conséquences d'une telle possibilité. Dans un exercice de modélisation¹⁰², Magali Talandier tend à prouver qu'une dédensification durable des villes aboutirait à artificialiser de nombreux espaces fragiles et protégés. L'exercice prouve que les approches clivantes de l'espace, oppo-

sant ville et campagne, centre et périphérie, ne sont pas toujours fertiles et peut-être encore moins souhaitables. A contrario, un nouveau modèle de résilience à l'issue de la crise pourrait émerger à partir du maillage de l'espace géographique de la France et du couple ville-campagne. Et si la crise était aussi une opportunité pour investir et penser hors du cadre des métropoles *stricto sensu* ? De nombreux centres urbains déjà dotés en patrimoine bâti constituent une ressource qui pourrait être mobilisée dans le cadre des dispositifs étatiques. Se saisir de l'enjeu de la vacance dans ces territoires pourrait constituer un programme d'aménagement du territoire et d'accueil des populations et activités métropolitaines.

Une science territoriale en crise ?

Faire la synthèse des travaux nous amène à constater le manque d'études engagées dans le champ des sciences territoriales qui traitent de questions d'aménagement du territoire au regard de la crise sanitaire. Pour l'instant, aucun projet répondant à l'appel recherche-action Covid de l'Agence nationale de la recherche ne porte sur ces problématiques territoriales¹⁰³. Sujets éclatés, études de cas circonscrites, manque de données actualisées sur les mouvements de populations, etc., le vaste sujet de l'aménagement du territoire mériterait sûrement plus d'attention étant donné l'ampleur des enjeux à venir. N'y aurait-il pas ces dernières années, avec, d'un côté les sujets liés à la métropolisation, et de l'autre, les questions d'aménagement à l'échelle européenne, une dilution dans les recherches au sujet de l'aménagement du territoire ?

Gageons que des initiatives verront le jour et apporteront en temps voulu l'éclairage nécessaire au sujet. Cette crise d'une ampleur inédite interroge également les pratiques des chercheurs et des institutions - quid de la nouvelle Agence nationale de la cohésion des territoires ? - et le besoin d'outils adaptés pour appréhender le sujet à l'échelle du territoire et sur un temps long. En s'appuyant sur l'expertise des professionnels et des chercheurs, de nouveaux dispositifs pourraient voir le jour pour favoriser la collaboration et la synergie entre chercheurs pour tirer des enseignements de cette crise. Échelle locale, régionale, nationale, il s'agit de croiser leurs enjeux afin de mieux répondre aux problématiques futures des territoires.

Penser une gouvernance adaptée à l'interdépendance des territoires

En introduction du colloque POPSU sur le thème des métropoles résilientes¹⁰⁴, Jean-Marc Offner insistait sur les interdépendances très fortes qui lient les territoires et faisait un constat : *“La formalisation de cette interdépendance (entre les métropoles et les autres) s’est faite avec les contrats de réciprocité, mais ils ne sont pas probants, car aujourd’hui, dans le système institutionnel, tout est fait pour que les collectivités n’aillent pas voir au-delà de leur périmètre. C’est chacun chez soi. Il n’y a pas de culture de coopération.”*¹⁰⁵ Or, mieux coopérer à différentes échelles territoriales, adapter le projet politique aux aspirations sociétales, sortir du simple jeu des compétences institutionnelles (par exemple la santé n’est pas de la compétence directe des métropoles) apparaissent comme des défis majeurs à relever à l’avenir. Jean-Marc Offner de poursuivre : *“On n’a pas inventé les villes pour qu’elles soient dans l’autonomie alimentaire ou énergétique, elles ont toujours compté sur les autres. On retrouve cette idée d’interdépendance, mais se pose la question de l’échelle”*¹⁰⁶. Derrière ces propos, l’enjeu d’une gouvernance adaptée apparaît (cette question sera traitée dans une note ultérieure). Pierre Veltz rejoint cette idée. Pour lui, l’enjeu pour les territoires ruraux et les villes moyennes est de «faire système». Il prend l’exemple *“des grandes villes qui font figure de bonnes élèves dans la lutte contre le réchauffement climatique sont en fait grandement dépendantes des autres territoires pour leur productivité, alors que cette délocalisation de la production et de la pollution n’influe pas sur leur bilan carbone. Le vrai moteur de la décarbonation d’une nouvelle organisation productive est dans l’organisation globale des villes et des territoires.”*¹⁰⁷ À ce titre, Pierre Veltz juge que *«le fait de laisser à tous les maires des communes, les plus petites soient-elles, les leviers de l’urbanisme a mené la France à un urbanisme extraordinairement dispersé»*. Il invite les chercheurs et praticiens à réfléchir à une nouvelle forme de planification pour encadrer davantage l’aménagement.

Avec la crise, le regard se porte sur d’autres sujets de fond qui pourraient faire l’objet de recherches en sciences territoriales et politiques. Comment se mobilisent échelons territoriaux et politiques publiques face aux risques sanitaires/environnementaux ? Comment les territoires

se saisissent-ils de cette question du risque ? Quelles seront les nouvelles logiques de coopérations entre les territoires¹⁰⁸ ? Entre puissance des États-nations, régions et métropoles, comment la crise rebat-elle les cartes de l’organisation territoriale ? Un rapport du Sénat publié en décembre 2020 reconnaissait qu’une *“stratégie centralisée au niveau de l’État offre certains avantages”* tout en pointant *«l’insuffisante association des collectivités aux décisions de l’État»* et *«le besoin d’une meilleure reconnaissance des collectivités territoriales, déclinée à chaque échelon territorial pertinent»*¹⁰⁹. Au-delà du constat, les échanges nous laissent à penser que de futures inflexions pourraient voir le jour pour dépasser la gestion de risque et concilier transition écologique et aménagement du territoire dans une gouvernance adaptée.

NOTES

1 <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/veille/la-metropolisation-en-question>

2 <https://www.nytimes.com/2020/03/17/world/europe/coronavirus-city-life.html>

3 <https://www.lagazettedescommunes.com/692017/le-covid-19-a-davantage-frappe-les-metropoles-que-la-ruralite/?abo=1>

4 <https://franceurbaine.org/actualites/jean-francois-delfraissy-la-lutte-contre-la-covid-19-se-joue-dans-les-grandes-villes>

5 <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/des-villes-productrices-de-sante/>

6 <https://forumurbain.u-bordeaux.fr/Actualites/VIDEO-Epidemie-et-urbanisation-plane-taire-quels-liens-quels-remedes-i7820.html>

7 Voir à ce sujet également la première note d'analyse de la veille : La fabrique de la ville questionnée par la crise ; on rétro pédale.

8 https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/06/14/ce-n-est-pas-la-premiere-fois-qu-on-annonce-la-mort-des-villes-je-n-y-crois-pas-du-tout_6042791_3234.html?xtor=EPR-33281062-%5bla-lettre-eco%5d-20200615-%5bfleuve_titre_4%5d

9 <https://usbeketrica.com/fr/article/etats-unis-japon-inde-l-exode-urbain-sera-t-il-mondial>

10 <https://theconversation.com/fuir-les-grandes-villes-une-dynamique-relancee-par-le-confinement-149187>

11 <https://www.futuribles.com/fr/article/la-covid-accele-rateur-de-la-demetropolisation/>

12 <https://www.insee.fr/fr/information/4477356>

13 <https://notairesdugrandparis.fr/fr/presse/focus-immobilier/la-crise-sanitaire-semble-accentuer-la-mobilite-des-franciliens-et-pousser-des-choix-nouveaux>

14 <https://notairesdugrandparis.fr/fr/presse/focus-immobilier/la-crise-sanitaire-semble-accentuer-la-mobi->

lite-des-franciliens-et-pousser-des-choix-nouveaux

15 <https://www.enlargeyourparis.fr/societe/depuis-le-premier-confinement-les-parisiens-sexpatrient>

16 Ibid.

17 http://www.institutparisregion.fr/fileadmin/NewEtudes/000pack2/Etude_2359/Enquete_COVID19_web.pdf

18 <https://metropolitiques.eu/Densite-et-mortalite-du-Covid-19-la-recherche-urbaine-ne-doit-pas-etre-dans-le.html>

19 Université Grenoble-Alpes, Université Paris-Saclay, Université Lyon 3 Jean Moulin, Ecole de Management de Normandie, Université Aix Marseille, Université du Havre]. https://docs.google.com/forms/d/1T-vmEPqMfOzbweUmh24d-1kmRke4f_6glfDlswMdJp4Q/viewform?edit_requested=true

20 <https://www.demainlaville.com/le-rural-est-lavenir-de-nos-villes/>

21 https://www.lemonde.fr/planete/article/2020/10/25/pendant-le-confinement-on-s-est-sentis-etouffes-le-mouvement-de-nombreux-citadins-vers-la-campagne_6057284_3244.html

22 <https://theconversation.com/tous-au-vert-scenario-retro-prospectif-dun-exode-urbain-137800>

23 <https://www.lafabriquedelacite.com/publications/le-rebond-des-villes-moyennes-une-realite-une-perspective-europeenne-sur-les-trajectoires-des-villes-moyennes/>

24 <https://www.lafabriquedelacite.com/actualites/la-fabrique-de-la-cite-publie-les-resultats-dune-enquete-inedite-sur-les-perceptions-des-villes-moyennes-par-les-francais/>

25 https://www.banquedesterritoires.fr/la-crise-va-t-elle-engendre-un-exode-vers-les-villes-moyennes?pk_campaign=Flux%20RSS&pk_kwd=2020-09-08&pk_source=Actualit%C3%A9s%20Localtis&pk_medium=RSS

26 <https://www.lemonde.fr/smart-cities/ar->

ticle/2020/07/24/post-confinement-les-recettes-des-petites-villes-pour-attirer-les-citadins-en-quete-de-changement-de-vie_6047207_4811534.html

27 <https://www.demainlaville.com/marketing-territorial-quand-les-petites-villes-font-les-yeux-doux-aux-urbains-2/>

28 <https://theconversation.com/tous-au-vert-scenario-retro-prospectif-dun-exode-urbain-137800>

29 <https://www.lagazettedescommunes.com/696927/letau-metropolitain-doit-etre-desserre/>

30 https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/09/08/pour-la-relande-le-gouvernement-mise-sur-les-villes-moyennes_6051383_823448.html

31 https://www.banquedesterritoires.fr/la-crise-va-t-elle-engendre-un-exode-vers-les-villes-moyennes?pk_campaign=Flux%20RSS&pk_kwd=2020-09-08&pk_source=Actualit%C3%A9s%20Localtis&pk_medium=RSS

32 <https://www.aefinfo.fr/depeche/635375>

33 <https://www.lecho.be/economie-politique/international/general/le-covid-va-t-il-tuer-les-grandes-villes/10249372.html>

34 https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/06/14/ce-n-est-pas-la-premiere-fois-que-on-annonce-la-mort-des-villes-je-n-y-crois-pas-du-tout_6042791_3234.html

35 <https://www.lagazettedescommunes.com/680323/et-si-on-misait-enfin-sur-le-periurbain/?abo=1>

36 https://www.persee.fr/doc/vilpa_0242-2794_2020_num_49_1_1811

37 http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/popsu-territoires-exodeurbain_v2.pdf

38 <https://www.pop-up-urbain.com/emissions/fenetre-sur-la-ville-faut-il-quitter-la-ville-pour-etre-heureux/>

39 https://theconversation.com/solidaires-car-autonomes-loin-des-grandes-villes-la-promesse-dune-autre-vie-137827?utm_medium=email&utm_campaign=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%2014%20mai%20

2020%20-%201621015554&utm_content=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%2014%20mai%202020%20-%201621015554+CID_2702f341b30ee86780a95034dc-f482e3&utm_source=campaign_monitor_fr&utm_term=Solidaires%20car%20autonomes%20%20loin%20des%20grandes%20villes%20la%20promesse%20dune%20autre%20vie

40 <https://www.nouvelobs.com/societe/20201007.OBS34397/l-idee-d-un-confinement-heureux-dans-les-campagnes-m-a-fait-bondir.html>

41 <https://www.notre-planete.info/actualites/4642-population-mondiale-zone-urbaine>

42 <https://metropolitiques.eu/La-ville-dense-a-trahis-ses-habitants.html>

43 <https://metropolitiques.eu/Covid-19-les-campagnes-moins-touchees-que-les-villes.html>

44 <https://www.aefinfo.fr/depeche/624023>

45 <https://theconversation.com/villes-denses-villes-vertueuses-un-modele-indepassable-139686>

46 <https://theconversation.com/villes-denses-villes-vertueuses-un-modele-indepassable-139686>

47 <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/actualites/eclairage/espaces-ruraux-france-covid19>

48 <https://metropolitiques.eu/Densite-et-mortalite-du-Covid-19-la-recherche-urbaine-ne-doit-pas-etre-dans-le.html>

49 <https://www.batiactu.com/edito/il-faut-montrer-interdependances-entre-metropoles-et-61056.php>

50 <https://metropolitiques.eu/Quinze-ans-de-recherches-sur-les-villes-et-les-pandemies.html>

51 <https://metropolitiques.eu/Corona-virus-et-apres-Pour-de-nouveaux-compromis-urbains>

52 Ibid.

53 https://tnova.fr/system/contents/files/000/001/939/original/Terra-Nova_Cycle-Covid-19-Crise-santaire-ecologie_230320--

pdf?1584987374

54 https://tnova.fr/system/contents/files/000/002/044/original/Terra-Nova_Cycle-Covid19_La-biodiversite-dans-les-crises-sanitaires-climatiques-et-sociales_Philippe-Clergeau_140520.pdf?1589450760

55 Ibid.

56 <https://www.ouillade.eu/politique/terra-nova-think-tank-vivre-avec-la-crise-quels-enseignements-pour-les-politiques-territoriales/210185>

57 <https://www.mediapart.fr/journal/france/151120/derriere-le-covid-19-le-spectre-d-autres-pandemies-venir>

58 https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/01/04/tourisme-evenementiel-transports-le-blues-du-voyage-d-affaires-amplifie-par-la-crise-due-au-covid-19_6065101_3234.html

59 https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/10/29/annee-zero-a-milan-meurtrie-par-la-crise-due-au-covid-19_6057765_3234.html

60 <https://www.demainlaville.com/avec-la-crise-de-lae-rien-toulouse-sinterroge-sur-son-avenir/>

61 <https://aoc.media/analyse/2020/11/09/de-la-crise-du-capitalisme-financier-a-celle-de-letat-neoliberal-la-covid-19/>

62 <https://aoc.media/opinion/2020/10/04/lombre-de-lhydre-pandemies-crise-de-la-biosphere-et-limites-de-lexpansion/>

63 <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/les-mesures-adoptees-par-les-villes-face-au-covid-19-aebdbf1c/>

64 <https://aoc.media/analyse/2020/11/19/le-capitalisme-viral-peut-il-sauver-la-planete/>

65 https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/07/19/une-revolution-comptable-pour-rendre-compte-d-un-nouveau-contrat-avec-la-nature_6046638_3232.html

66 https://www.persee.fr/doc/vilpa_0242-2794_2020_num_49_1_1813

67 Ibid.

68 https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/seminaire_soutenabilite_-_covid-19_-_contributions_web.pdf

69 https://www.persee.fr/doc/vilpa_0242-2794_2020_num_49_1_1813

70 https://tnova.fr/system/contents/files/000/002/228/original/Terra-Nova_Le-ch_que-vert-instrument-de-sortie-de-crisis_081220.pdf?1607435785

71 https://www.lemonde.fr/international/article/2021/01/05/les-tcheques-s-appretent-a-lancer-une-monnaie-speciale-covid-pour-soutenir-l-economie_6065288_3210.html

72 https://b060a601-1bce-4905-a7d0-db1e30cf907e.filesusr.com/ugd/faea04_a975d003ce1d4bb89853fee-f1ad50760.pdf

73 <https://www.cerema.fr/fr/centre-ressources/boutique/boussole-resilience>

74 <https://www.aefinfo.fr/depeche/638769-le-cerema-publie-sa-boussole-de-la-resilience>

75 Coronavirus-et-apres-Pour-de-nouveaux-compromis-urbains

76 <https://theconversation.com/lurgence-de-systemes-alimentaires-territorialises-136445>

77 <https://agriculture.gouv.fr/covid-19-comment-le-projet-alimentaire-territorial-des-bouches-du-rhone-est-il-adapte-la-crise>

78 https://www.avise.org/sites/default/files/atoms/files/20200617/avise_202006_scpo_outilscontractualisationruraux_pat_v1.0.pdf

79 https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/12/29/il-y-a-urgence-a-reconnecter-notre-economie-aux-realites-de-cette-nature-au-bord-de-l-epuisement_6064714_3232.html

80 <https://paris-est.archi.fr/blog/prendre-le-parti-de-la-campagne>

81 https://theconversation.com/solidaires-car-autonomes-loin-des-grandes-villes-la-promesse-dune-autre-vie-137827?utm_medium=email&utm_campaign=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%2014%20mai%202020%20-%201621015554&utm_content=La%20lettre%20de%20The%20Conversation%20France%20du%2014%20mai%202020%20-%201621015554+CID_2702f341b30ee86780a95034dc-f482e3&utm_source=campaign_monitor_fr&utm_term=Solidaires%20car%20autonomes%20%20loin%20des%20grandes%20villes%20la%20promesse%20dune%20autre%20vie

82 <https://usbeketrica.com/fr/article/covid-19-systeme-alimentaire-reimplanter-territoire>

83 <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03040074/document>

84 https://www.cerema.fr/system/files/documents/newsletter/2020/transflash_419.pdf

85 <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03065031/document>

86 <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-pointdevue-mobilite-transport-colard-septembre.pdf>

87 https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/08/18/avant-de-relancer-le-ferroviaire-commencons-par-le-sauver_6049216_3234.html

88 <https://www.lesechos.fr/pme-regions/grand-est/les-bassins-demploi-sinquietent-de-la-fragilisation-des-petits-aerports-1252975>

89 https://www.tourmag.com/Vers-le-retour-des-trains-de-nuit-en-Europe-pourquoi-et-comment_a106362.html

90 <https://www.aefinfo.fr/depeche/642983>

91 Ibid.

92 <https://www.apur.org/fr/nos-travaux/equipements-services-publics-temps-crise-jalons-avenir>

93 <https://www.lemonde.fr/smart-cities/ar->

[ticle/2021/01/04/michel-lussault-il-faut-favoriser-un-urbanisme-de-l-attention-et-du-prendre-soin_6065141_4811534.html](https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2021/01/04/michel-lussault-il-faut-favoriser-un-urbanisme-de-l-attention-et-du-prendre-soin_6065141_4811534.html)

94 Ibid.

95 <https://www.mediacites.fr/enquete/lille/2020/09/04/hauts-de-france-sept-grands-projets-grippes-par-le-covid/>

96 Ibid.

97 https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/05/22/corinne-vezzi-urbanisation-envahit-l-equivalent-d-un-departement-francais-tous-les-sept-ans_6040384_3232.html

98 <https://www.aefinfo.fr/depeche/631492>

99 <https://www.aefinfo.fr/depeche/632726-l-epf-lorraine-veut-profiter-de-cette-crise-pour-etre-pro-actif-en-matiere-de-zan-alain-toubol-dg>

100 [://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-pointdevue-mobilite-transport-colard-septembre.pdf](https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2020-pointdevue-mobilite-transport-colard-septembre.pdf) p.6.

101 <https://www.lagazettedescommunes.com/716684/contrat-de-relance-et-transition-ecologique-en-fin-un-projet-de-territoire-multithematiques-22/?abo=1>

102 La chercheuse s'est demandée à quoi ressemblerait cette France post-exode-urbain qui se serait reconnectée à sa ruralité et aurait retrouvé une équidensité de peuplement équivalente à celle de 1876. Elle indique "Sans la réalité des chiffres, on pourrait presque penser que le modèle est soutenable. Mais si l'on précise un peu les dynamiques observées, on se rend compte qu'il faudrait doubler la population rurale" <https://theconversation.com/tous-au-vert-scenario-retro-prospectif-dun-exode-urbain-137800>

103 <https://anr.fr/fr/detail/call/appel-a-projets-ra-covid-19/>

104 <https://colloque2021.popsu.archi.fr>

105 <https://www.lagazettedescommunes.com/717284/la-metropole-peut-aussi-etre-inclusive-hospitaliere-resiliente/>

106 Ibid.

107 <https://www.aefinfo.fr/depeche/640528>

108 <https://www.banquedesterritoires.fr/pour-les-metropoles-la-cooperation-nest-plus-une-option>

109 Ibid.

Directrice de la publication :

Hélène Peskine, Secrétaire permanente du PUCA

Comité de pilotage :

Bénédicte Bercovici, Emmanuelle Durandau, François Ménard, Carole Jovignot, Bertrand Vallet

Rédaction :

Emmanuelle Gangloff, Hélène Morteau

Février 2021 - Retrouvez toutes les notes d'analyse et les articles référencés :

www.urbanisme-puca.gouv.fr - https://wakelet.com/@PUCA_veillecovid19

Twitter : [@popsu_puca](https://twitter.com/popsu_puca)