



**Programme POPSU Métropoles
Séminaire d'Arc-et-Senans
Août 2020**

De la « saison 1 » à la « saison 2 » du séminaire, que s'est-il donc passé qui mérite de retenir l'attention ?

Note de travail pour une contribution au débat

Marie-Christine Jaillet
Responsable scientifique POPSU Métropoles
Toulouse, le 24 août 2020

1. Rappel : un programme dont il faut garder à l'esprit la contextualisation

Le programme POPSU Métropoles a été conçu, et la note problématique proposant un fil rouge rédigée, dans un contexte encore favorable aux métropoles, dans le sillage de la loi MAPTAM, interprétée par beaucoup comme une loi marquant la volonté de renforcer les grandes agglomérations urbaines françaises pour qu'elles soient en mesure d'assurer les tout premiers rôles dans le développement de l'économie de la connaissance, même si les critiques à leur encontre n'étaient alors pas absentes : accusées d'être égoïstes et prédatrices, elles se voyaient reprocher de drainer à leur seul profit les ressources des territoires environnants et de focaliser à leur seul bénéfice l'attention et les moyens de politiques publiques, restées aveugles aux autres territoires et villes.

Les critiques à l'encontre de ces agglomérations, devenues métropoles par la loi, n'ont cessé de se développer ces dernières années avec pour effet : une inflexion du discours à leur égard, - elles sont moins « célébrées » et elles ont été rappelées à l'ordre de leurs responsabilités vis-à-vis des autres territoires – ; un coup d'arrêt à leur confortation – il n'a pas été donné suite à l'intention, pourtant formulée au moment de la loi MAPTAM, de les doter d'une plus grande légitimité politique, en instaurant l'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains ; un nouvel intérêt porté aux bourgs centre, petites et moyennes villes qui, après avoir dénoncé leur abandon par l'État, font désormais l'objet de nombreux programmes visant en particulier la revitalisation de leur centralité.

C'est bien dans ce contexte singulier que le programme POPSU métropoles, prenant acte de l'existence « durable » de ces grandes agglomérations urbaines, a souhaité s'intéresser à la manière dont il était possible de proposer un autre récit que celui, en cours, de la « disqualification métropolitaine », en observant la manière dont elles s'inscrivaient, de fait, dans leur environnement et dont elles travaillaient à nouer des relations (de

« partenariat/réciprocité ») avec les territoires périmétropolitains ¹, dessinant une organisation de l'inter-territorialité à l'échelle des grandes « plaques métropolitaines », « à côté » pourrait-on dire de l'inter territorialité construite par les échanges et flux matériels et immatériels. Celle-ci n'est pas dénuée de conflits ou tensions du fait de l'asymétrie entre les ressources des unes et des autres, mais elle participe à redéfinir ou préciser la place ou le rôle de chacun des territoires qui la composent.

Ces transactions s'opèrent par ailleurs à un moment singulier de la trajectoire de ces métropoles : celui où, confrontées aux enjeux du réchauffement climatique et de la transition écologique, elles sont amenées à réévaluer leurs dépendances et vulnérabilités, ce qui a pu aussi contribuer à accélérer la formalisation de ces « partenariats ».

2. Que s'est-il passé depuis août 2019 qui vaille d'être retenu ?

Si le « moment » des « gilets jaunes », interprété comme un symptôme de la fracture territoriale et sociale, était venu renforcer ce qui apparaissait déjà comme un « retournement d'affection » à l'égard des métropoles, le « moment » constitué par les six premiers mois de l'année 2020 y a également sa part. C'est pourquoi, l'enjeu de ce premier temps d'échange est, d'une part de revenir sur ce « moment » et d'autre part, de revisiter, à l'aune de ses effets déjà perceptibles ou prévisibles, le fil rouge du programme POPSU Métropoles (« la métropole et les autres ») ainsi que les quatre axes thématiques, transversaux à l'ensemble plateformes, qui participent de l'ébauche d'une problématique commune.

Pour mémoire, rappelons que ces axes thématiques (« de l'enjeu de l'attractivité à celui de l'hospitalité : pour une politique du quotidien » ; « de la construction d'un leadership à celle d'une capacité « transactionnelle » ; « la fabrique métropolitaine par les « vides » ou le retournement des métropoles vers la nature » ; « la métropolisation par « le bas », par les pratiques de ses habitants et par les initiatives citoyennes ») avaient été identifiées, après relecture des notes problématiques co-construites entre les chercheurs et les acteurs métropolitains. Celles-ci exprimaient les préoccupations et enjeux propres à chacune des 15 métropoles quant à leur développement futur. Ce sont ces axes qui avaient fait l'objet d'une discussion lors du séminaire d'Arc-et-Senans en 2019.

Pourquoi les revisiter un an après ? Parce que, depuis août 2019, deux événements sont survenus dont, intuitivement, on peut penser qu'ils ont eu (et auront) une incidence sur la trajectoire de ces agglomérations :

- Le premier, les élections municipales et métropolitaines, était prévu : elles ont sans doute eu un impact plus grand, compte-tenu du moment où elles sont intervenues et elles ont agi comme un révélateur des évolutions en cours dans la manière dont sont appréhendées (perçues) les métropoles et la métropolisation (par les attentes des citoyens ou dans les projets des candidats) ;
- Le second, imprévisible, ne pouvait être anticipé : il s'agit en l'occurrence de la survenue de la pandémie due au COVID 19, qui a profondément impacté l'ensemble du monde et des sociétés humaines, certaines redécouvrant, à cette occasion, la peur

¹ Au sens ici des territoires avoisinant le périmètre de la métropole institutionnelle, qu'ils soient composés d'espaces périurbains ou ruraux, plus ou moins innervés ou structurés par des bourgs, petites villes ou villes moyennes

ancestrale des grandes épidémies que l'on croyait à tort définitivement jugulées. Outre la crise sanitaire qu'elle a générée, elle a conduit, par la décision du confinement, à une mise en veille de nombre d'activités, provoquant une crise économique et sociale dont l'ampleur reste à apprécier, mais qui se traduit d'ores et déjà par une forte remontée du chômage, la fragilisation de pans entiers de l'économie, anticipant sur des restructurations à venir dans les secteurs les plus touchés.

Ces deux événements ne sont d'ailleurs pas indépendants l'un de l'autre, mais ont interagi l'un avec l'autre. D'une part, la campagne électorale s'est déroulée dans un climat particulier, celui d'une montée de l'inquiétude liée au développement de l'épidémie, le second tour intervenant pour sa part après trois mois d'un confinement strict qui a bouleversé les modes de vie et qui interroge pour partie le modèle consumériste de développement des sociétés.

Il n'est pas dans notre intention de faire ici l'analyse de cette crise, d'autant qu'il est trop tôt bien sûr pour en évaluer les effets et le statut : s'agit-il d'une « simple » parenthèse, même longue, qui débouchera sur le retour à « l'ancien monde » ou marque-t-elle une rupture qui voit l'effondrement de « l'ancien monde » et ouvre sur un monde, a minima à « réaménager », voire à renouveler ²? Bien difficile à dire, mais elle a, d'ores et déjà, suscité nombre de commentaires de la part d'intellectuels, de chercheurs, d'écrivains, de responsables associatifs ou politiques, d'invitations à repenser le monde d'après (ainsi de la pétition en ligne lancée par 16 associations et syndicats « *plus jamais ça. Construisons ensemble le jour d'après* »), tandis que d'autres propos plus circonspects ont considéré que le monde d'après serait comme celui d'avant « *tout juste en un peu pire !* » (Michel Houellebecq). Là n'est pas pour nous le sujet !

Plus modestement, il est d'observer si, concernant les métropoles et ce qui nous occupe dans ce programme, elle a donné lieu :

- à des inflexions dans les discours portant sur la métropolisation et les métropoles, ou dans l'identification des enjeux auxquels elles sont confrontées ;
- à de nouvelles pratiques, dans le champ de l'action publique, participant à une accélération/amplification des évolutions identifiées dans la « fabrique urbaine ».

L'épidémie, la crise sanitaire et le confinement

Epiphénomène ou rupture, quoi qu'il en soit, la période épidémique s'est traduite par une expérience de vie singulière : celle, outre le retour d'une « sourde inquiétude » et le sentiment de vulnérabilité, celle du confinement avec son lot d'épreuves et d'expérimentations dans l'organisation du quotidien : retour à la « maison » des enfants qu'il a fallu occuper et à qui il a fallu faire l'école ; travail à distance plus ou moins facile à organiser selon les modalités de la cohabitation au domicile ; insécurisation ou perte de revenus pour un grand nombre ; réduction drastique des mobilités ; arrêt de l'effervescence de la vie urbaine ; acceptation d'une liberté réduite ; affaiblissement des liens sociaux et corrélativement apprentissage de nouvelles manières d'entrer en relation mobilisant le numérique, mais aussi les échanges

² Ce qui conduit à s'interroger sur le type de « résilience » dont feront preuve les sociétés : résister au choc subi en montrant une capacité d'adaptation (une « élasticité ») avant de revenir à sa forme initiale ou capacité à de répondre à la perturbation subie par une transformation profonde Voir mémoire d'Amélie Nillus « généalogie du concept de résilience » 2018, mémoire de master, ENS Lyon, accessible en ligne.

sociaux par les balcons, les fenêtres, les paliers... De ce bouleversement du quotidien et des équilibres personnels et familiaux (qu'il ait été apprécié positivement comme une nouvelle expérience de vie reposant sur un autre rapport au temps ou qu'il ait donné lieu à des situations de tensions ou de conflits), de nombreux journaux de bord ont déjà témoigné, témoignages que les résultats des enquêtes lancées pour sonder l'adaptation des pratiques quotidiennes viendront objectiver.

À une toute autre échelle que celle de l'expérience individuelle ou intime, cette crise a fait surgir de nombreuses interrogations sur la mondialisation économique et ses effets délétères, au constat d'une dépendance dangereuse de nos approvisionnements en biens essentiels, mettant ainsi fin au mythe de la « mondialisation heureuse » et appelant à relocaliser sur le territoire national, ou du moins en Europe, leur production.

Et pour ce qui nous intéresse, elle a réactivé la critique de la métropolisation³ : déjà considérée comme un processus captateur des ressources et coupant la société de la nature, elle s'est vue reprocher de favoriser la propagation du virus. À cet argument des métropoles devenus des « foyers de diffusion du COVID », s'est ajouté celui de ce que d'aucuns ont appelé « la fuite des métropoles » par leurs habitants pressés de rejoindre les campagnes environnantes et les lieux de villégiature (*environ un million de franciliens auraient quitté l'Île de France selon les données collectées par Orange*) pour vivre leur confinement dans des conditions plus confortables de logement - dans un logement plus grand - ou d'environnement - en pouvant disposer d'un jardin ou d'un accès à la « nature ».

Plusieurs auteurs ont relativisé l'ampleur de cette « fuite », en soulignant par exemple qu'elle concernait pour partie des étudiant.es qui avaient quitté leur chambre ou studio pour rejoindre le domicile parental, ce qu'ils font ordinairement... ou qu'elle était une pratique habituelle pour celles et ceux qui possèdent une résidence secondaire ou une maison de famille (ce qui ne concerne pas seulement les catégories supérieures⁴, tant de nombreux citadins ont encore des attaches rurales).

Néanmoins, il est indéniable qu'un certain nombre d'habitants des grandes villes françaises ont choisi de quitter leur domicile urbain pour s'installer dans leur résidence secondaire, une maison de famille, afin d'y passer le confinement plus commodément. Ce qui a renforcé les contempteurs des métropoles dans leur sentiment qu'elles étaient « invivables pour ceux qui n'ont pas la passion de la promiscuité » (G. Faburel) et qu'à contrario les campagnes se sont avérées accueillantes... Mais à cette opposition de « qualité » de milieu de vie, se sont ajoutées bien d'autres considérations : autant la campagne permet de « faire avec ses mains », autorisant une plus grande autonomie, autant la grande ville ne le permet pas, réduisant ses habitants à une fonction consumériste qui les rend dépendants et vulnérables.

Au-delà de la dimension polémique de tels commentaires, le constat de cet « exode » des métropoles, fut-il relatif, a renforcé, dans nombre de discours, le « retournement d'affection » envers les métropoles déjà constaté, nourrissant une sorte de « revanche des territoires » qui auraient retrouvé, à l'occasion de la crise sanitaire, une attractivité, conduisant aujourd'hui un certain nombre d'élus à revendiquer une refondation de l'aménagement du territoire

³ Entendue comme la concentration spatiale dans des espaces restreints des activités économiques et de l'emploi ainsi que des opportunités de progression sociale

⁴ Contrairement à l'interprétation qui en est faite dans une note de la Fondation Jean Jaurès rédigée par Jean-Laurent Cassely et Jérôme Fourquet qui y voient « une nouvelle manifestation de la sécession des catégories supérieures »

autour des petites villes et villes moyennes, arguant que celles-ci sont les « villes préférées des français »⁵.

A l'opposé de ces discours, les citoyens qui sont restés dans les métropoles, ont fait l'expérience d'une vie urbaine plus apaisée, d'un air redevenu respirable, renouant avec le silence et où se sont déployés, en réponse au confinement, de nouvelles pratiques de sociabilité urbaine et des réseaux de solidarité pour fabriquer des masques, organiser la distribution de colis alimentaires ou de repas, faire les courses pour les personnes âgées vulnérables ... , à rebours d'une vision où les métropoles ne permettraient la construction ni de communautés de vie ni de liens de solidarité.

À tout le moins, il ressort de cette accentuation de la controverse (« désamour des métropoles » et « apologie des petites villes et villes moyennes » - la double nécessité d'en finir avec ces modes de raisonnement binaires et d'élaborer par ailleurs un autre récit métropolitain, sans angélisme cependant. Ce, parce que les discours qui circulent ont aussi un effet performatif sur les politiques publiques et qu'il ne faudrait pas qu'après s'être rééquilibrées au profit des « autres territoires », elles s'inversent. Il est temps, pourrait-on dire, de « réhabiliter » les métropoles.

Sans angélisme, car le confinement, a été un révélateur, mais également un amplificateur des inégalités (sur l'ensemble des territoires, mais avec une acuité sans doute plus grande dans les métropoles compte-tenu des écarts sociaux pré-existants): de logement (ce n'est pas la même chose que de vivre le confinement dans un petit logement ou grand logement permettant de s'isoler ; avec ou sans un « espace du dehors » - avec ou sans un jardin ou une terrasse-) ; de conditions de la vie familiale (en couple ou en solo avec des enfants) ; de revenus ; de conditions d'exercice de l'activité professionnelle (possibilité de télétravailler ou obligation de se confronter au risque épidémique dans les transports en commun ou sur le lieu de travail) ; de genre (inégalité entre homme et femme les secondes étant plus que les premiers confrontées à la nécessité de mener de front tâches domestiques, professionnelles, scolarisation des enfants).

Il a enfin souligné les fragilités et vulnérabilités des métropoles, frappant leur économie, parfois de plein fouet (aéronautique à Toulouse, tourisme pour d'autres) ...

⁵ Tribune transpartisane signée par de nombreux élus locaux publiée dans le Figaro introduite de la manière suivante : « les villes moyennes sont au cœur du processus de relance et de modernisation. Il n'y aura pas de décentralisation pérenne et efficace sans armature solide. Les villes moyennes portent cette ambition, structurellement.

Elles sont à la fois le 1^{er} choix des Français pour réaliser leurs projets de vie et renforcer le lien organique avec la nature ; elles jalonnent toute la France et permettent ainsi de déployer équitablement les politiques publiques ; elles sont chacune singulières par leurs histoires, leurs cultures et par les avantages compétitifs que cela procure ; elles irriguent les zones rurales et constituent des remparts contre la désertification : elles représentent autant de problématiques concrètes à résoudre que d'axes d'innovation à explorer ; elles répondent concrètement aux enseignements tirés des crises récentes...

Elles sont en cela le point de départ d'une perspective moderne d'aménagement du territoire et de relance économique »

(https://www.villesmoyennes.org/wp-content/uploads/2020/07/contribution_villes-moyennes.pdf)

Les élections municipales et métropolitaines

L'autre événement sur lequel il convient de revenir, c'est bien sûr celui des élections municipales et métropolitaines, caractérisées d'abord par un taux d'abstention jamais atteint pour des élections locales dont on s'accordait jusque-là à penser qu'elles étaient les seules à résister à la désaffection des électeurs : 40% d'entre eux, tout au plus, se sont exprimés, et bien moins encore dans les quartiers populaires où moins de 20% des inscrits ont voté. La crise sanitaire a sans doute joué dans cette désaffection, mais elle ne l'explique pas à elle.

Elle a pour conséquence que la légitimité des élus sortis de ce scrutin est pour le moins affaiblie : nombreux sont les maires qui ont en effet été choisis avec parfois moins du quart du corps électoral. Cette fragilisation de leur légitimité constitue une réelle difficulté pour asseoir la conduite de leur action et leurs décisions. Elle peut les conduire, du moins peut-on en faire l'hypothèse, à recourir davantage à des dispositifs de consultation/participation, l'affaiblissement de la démocratie représentative constituant ainsi une chance pour la démocratie participative !

Ce faible taux de participation et la quasi absence des questions métropolitaines dans une campagne qui a vu les débats se rétracter sous l'effet de la crise sanitaire, en particulier entre les deux tours, ne contribueront pas à rapprocher l'institution métropolitaine des citoyens (à l'exception peut-être de Lyon où ils ont eu à choisir les conseillers communautaires indépendamment des conseillers municipaux, ainsi que sur l'énoncé d'un projet pour la métropole). Par ailleurs, l'exercice du pouvoir, pour l'exécutif métropolitain, risque de se heurter, dans de nombreuses métropoles, à la dissociation de la tête de liste des deux exécutifs, le/la maire de la grande ville, matrice de la métropole, d'une part et le/la président.e de l'institution métropolitaine. Cette situation préexistait à ces élections (à Strasbourg, Lille, Bordeaux, Grenoble...), mais elle avait souvent donné lieu à des pactes de gouvernance permettant d'éviter les trop fortes tensions. En 2020, si dans certaines situations, le principe d'une cogestion a pu être négociée, dans d'autres, la désignation de la présidence de l'exécutif métropolitain n'a rien eu de consensuel. Les oppositions politiques ont été vives, avec le risque de voir se développer des conflits internes, opposant la « ville mère » aux villes, ou communes de sa périphérie.

Et ce, d'autant qu'un certain nombre de ces « villes mère » a connu un basculement politique sur lequel il convient de revenir, qualifié par de nombreux médias de « *vague verte* ». Celle-ci ne se réduit pas à la prise symbolique des grandes villes, d'abord parce qu'elle s'est aussi manifestée dans les villes moyennes, mais également parce que les programmes électoraux de la quasi-totalité des candidat.es, quelle que soit leur obédience politique, se sont notablement « verdisés ».

Ce « verdissement » se traduit par l'affirmation d'un nouveau vocabulaire de l'aménagement, dont on peut se demander s'il a vocation à simplement rallier des voix ou s'il est appelé à constituer un nouveau référentiel de la « fabrique urbaine » susceptible de se déployer : valorisation des parcs et jardins, développement d'une agriculture urbaine et périurbaine susceptible de fournir une alimentation « saine », renaturalisation de la ville et des espaces publics, bâtiments verts... auquel s'ajoute « l'apologie » des mobilités douces et actives et l'engagement à développer la participation citoyenne. Si l'on peut penser que cette « écologisation » de la campagne relève pour partie d'une adaptation du discours électoral

« à l'air du temps » et à la demande d'une partie des habitants, on ne peut cependant pas l'y réduire. Sans doute a-t-elle été amplifiée par le lien qui a pu être fait entre la crise sanitaire et la perte de la biodiversité, celle-ci chassant les espèces animales de leur habitat et biotope avec pour conséquence une plus grande porosité entre les espèces. Quoi qu'il en soit, il convient de la prendre au sérieux et de la considérer comme un signe d'une inflexion des actions et projets à venir, dont il reste à apprécier l'ampleur. Et ce, même si d'aucuns considèrent qu'elle est loin d'être à la hauteur des enjeux liés au réchauffement climatique, qui appellent des changements plus radicaux.

Mais ce qui est a été considéré avant tout comme emblématique de cette « *vague verte* », c'est l'arrivée à la tête de nombreuses grandes villes, dont un certain nombre de villes mère des principales métropoles françaises, de maires/mairesse estampillé.es « vert », dont le projet, tel qu'il a été formulé pendant la campagne, ne se réduisait pas à verdir l'aménagement urbain, mais envisageait de changer de modèle⁶ : plus fondamentalement, il remettait en cause certains des attributs de la métropolisation avec la volonté d'arrêter les grands projets visant à renforcer l'attractivité métropolitaine, de freiner la densification et de geler les constructions, voire le processus même de métropolisation, en rompant avec la logique de concentration des populations, pour envisager une « redistribution » de la croissance démographique au profit des villes moyennes environnantes.

Ce type de projet d'une ville aérée, apaisée au développement contenu, qui peut se traduire par une amélioration de la qualité du cadre de vie, a rencontré, à l'évidence, les attentes d'une partie des citoyens, celle constituée des couches moyennes supérieures diplômées, - populations caractéristiques de la sociologie métropolitaine -, et plus largement de l'ensemble des couches aisées, ce que tend à montrer l'analyse de la géographie électorale à Marseille ou Lyon, mais qui peut sans doute être étendue à l'ensemble des villes métropolitaines qui ont connu un tel basculement politique.

Un certain nombre de commentaires ont souligné que ce basculement, d'une part, n'a pas entraîné dans son sillage les quartiers populaires et d'autre part, pour reprendre la formule du journal « Médiaités » à propos de Lyon, n'a pas « franchi le périph' »⁷. Le risque est celui d'une consolidation des inégalités sociales et spatiales intra métropolitaines opposant une ville centre, (voire, plus précisément, selon la taille de celle-ci, les espaces centraux de la ville centre), déminéralisée, agréable à vivre et circuler, à ses périphéries, difficiles à innover par une offre de transports en commun efficiente, où les modes actifs ne peuvent satisfaire aux besoins de la vie quotidienne, et en particulier les déplacements domicile/travail.

C'est autour de la mobilité et d'une possible ou impossible conversion aux modes actifs que se situe sans doute une des lignes de fracture entre territoires au sein des archipels métropolitains : entre les espaces où l'on peut se passer de la voiture, où l'offre de transport en commun est une alternative crédible à l'usage de la voiture et où se déplacer en vélo et à pieds peut permettre de satisfaire à l'ensemble des besoins et les espaces urbains où

⁶ Il n'est pas sans intérêt d'observer que dans le paysage national, ces maires se sont regroupés et ont fondé un réseau assorti d'un manifeste. Se revendiquant d'un écologisme municipal, ils se donnent pour objectif de faire de leur ville un laboratoire de la transition écologique.

⁷ Édition du 7 juillet 2020

l'automobile est indispensable. Leurs habitants ne sont pas insensibles à l'écologie, mais ils s'opposeront à toute mesure attentatoire à leur mode de vie.

En d'autres termes, on peut se demander si le basculement « vert » des villes centre au sein des espaces métropolitains ne risque pas d'activer les tensions entre centre et périphérie : la « naturalisation » de la ville et le gel des grands programmes immobiliers (au nom d'une dédensification justifiée par la revendication d'une meilleure qualité du cadre de vie) - nourrissant au passage la rente foncière – aboutirait à un malthusianisme démographique repoussant les couches moyennes et les couches populaires vers les périphéries. Comment, dans ce type de contexte, se renégocie le pacte, d'une part entre la ville centre et les communes de sa périphérie, au sein même de la métropole, et d'autre part, entre le territoire de la métropole et son hinterland, là où l'exécutif métropolitain souhaite ralentir la croissance de la métropole et rompre avec la logique (l'idéologie ?) de l'attractivité.

3. Revisiter les quatre axes à l'aune de ces deux événements et de leurs effets

« De l'enjeu de l'attractivité à celui de l'hospitalité : pour une politique du quotidien »

Nous formulons, lors du séminaire d'août 2019, l'hypothèse d'un glissement d'enjeu, de l'attractivité vers l'hospitalité, au fur et à mesure que montait dans les métropoles des revendications sur la qualité de vie et une attention plus grande des acteurs publics portée à une politique du quotidien permettant à chacun de vivre bien.

La discussion d'Arc-et-Senans avait néanmoins montré que la question de l'attractivité n'était pas une question dépassée pour un certain nombre de métropoles qui avait encore à la construire, voire à la renforcer (pour se considérer tout à fait comme des « métropoles légitimes ») et que par ailleurs les atouts d'attractivité pouvaient parfois être à rebours de la vision ordinaire de l'attractivité (par exemple, un faible niveau des prix immobiliers peut être un atout pour attirer les étudiants). Dans le même temps, d'autres métropoles manifestaient un certain recul par rapport à leur attractivité, au vu des méfaits d'une trop grande attractivité (marché immobilier excluant, incapacité à loger les salariés indispensables au fonctionnement des services publics, etc.). Il est manifeste que le basculement politique survenu en 2020 dans certaines métropoles a amené à leur tête des exécutifs plus critiques encore vis à vis de l'attractivité (et de la concurrence que la recherche de celle-ci engendre entre villes) et qui envisagent de mettre fin à des projets (« grands projets ») dont l'objet est de renforcer la notoriété de la métropole. On pourrait donc dire que la diversité des attitudes des métropoles vis à vis de cette question de l'attractivité s'est accrue et qu'elle est devenue un point de divergence entre elles, selon qu'elles la recherchent, s'en méfient ou la critiquent...

Quant à la question de la « capacité hospitalière » des métropoles, elle reste éminemment d'actualité. On peut même dire qu'elle a été réactivée, d'une part par la crise épidémique qui a mis en lumière la très grande vulnérabilité des populations les plus précaires (personnes et familles sans domicile fixe, vivant dans la rue ou dans les interstices de la ville, migrants) et la nécessité de dépasser les réponses ordinaires en terme d'abri ou d'hébergement temporaire, et d'autre part, par les résultats des élections municipales qui se sont traduits par la volonté manifestée par certains exécutifs de limiter les constructions pour dédensifier et aérer en

réponse aux exigences de la transition écologique, mais à rebours de l'injonction qui a caractérisé ces deux dernières décennies d'un retour à la ville dense pour « lutter contre l'étalement urbain » : une telle perspective qui peut améliorer la qualité de vie des habitants actuels, risque, parallèlement, de limiter davantage, pour les classes moyennes et populaires, les possibilités de s'installer en ville.

Mais, dans le même temps où l'enjeu de l'hospitalité a été réactivé, la crise sanitaire et le confinement ont fait surgir, avec force, une nouvelle question : **celle de l'habitabilité même des métropoles**, autre manière de formuler la nécessité d'une politique du quotidien attentive à la manière dont tous les habitants peuvent vivre (bien, sinon du moins « au mieux ») dans la métropole. La « fuite », même relative, des métropoles, par certains de leurs habitants, pour aller vivre plus confortablement l'assignation au domicile dans les campagnes alentour et les lieux de villégiature a montré que les conditions de vie, et en particulier d'habiter, dans les métropoles n'étaient pas satisfaisantes, y compris pour les ménages qui y disposaient de conditions plutôt favorables, puisque ceux qui sont partis n'étaient pas forcément les plus mal lotis.

Habiter la métropole est, pour beaucoup de ses habitants, une nécessité justifiée par l'emploi, bien plus qu'un choix de mode ou cadre de vie. En d'autres termes, vivre dans une métropole ne leur apparaît pas vraiment « désirable ».

On peut, à ce propos, se demander si l'expérience du travail à domicile, qui s'est largement diffusée pour l'ensemble de celles et ceux que l'on appelait il n'y a pas si longtemps encore « les cols blancs », ne va pas se traduire par une revendication de télétravail organisé et négocié, au moins pour une partie de son temps de travail, permettant de poser autrement la question des déplacements quotidiens et à heure fixe domicile/travail et autorisant une part significative des salarié.es à s'affranchir de la nécessité d'habiter dans (ou près de) la métropole dans la mesure où ils seront appelés à limiter le nombre de leurs navettes quotidiennes. Peut-on aller jusqu'à penser qu'un rééquilibrage démographique peut ainsi s'amorcer ? Avec pour horizon l'utopie réalisée de la « ville à la campagne » ... au moins pour les plus aisés...

« De la construction d'un leadership à celle d'une capacité « de transaction »

Nous formulions l'hypothèse en 2019 que l'enjeu pour les métropoles, leur leadership étant en quelque sorte acquis et reconnu par la loi MAPTAM, consistait à se doter d'une « capacité de transaction », en particulier pour organiser, à l'échelle de leur territoire « d'influence », l'inter territorialité.

Or, il semble bien que le leadership des métropoles soit en partie contesté (par les villes moyennes, lesquelles, parce qu'elles seraient les « préférées des français », considèrent que c'est à partir d'elles qu'il faut désormais aménager et développer le territoire national). S'il s'agit là d'une revendication à laquelle il n'a pas encore été donné suite, sur le plan politique, force est de constater que les métropoles sont un peu « à la peine », si du moins on compare les discours dont elles ont été l'objet et ceux dont elles sont actuellement l'objet.

Dans le même temps, elles ont été amenées à développer leur « capacité de transaction » avec les territoires environnants, tout particulièrement dans un champ, celui de l'alimentation. En effet, la crise sanitaire a souligné la vulnérabilité de leur approvisionnement, réactivant la volonté d'établir ou de renforcer les circuits courts par une alliance entre territoires proches. En la matière, les pactes entre les métropoles et leurs territoires environnants semblent s'être multipliés : à l'exemple de Rennes qui a passé un pacte avec les agriculteurs travaillant sur son bassin versant pour alimenter les cantines, les agriculteurs s'engageant, en contrepartie, à bannir de leur exploitation certains pesticides ; ou à celui de Grenoble qui a associé à son PAT, les deux parcs du Vercors et de la Chartreuse. Si la recherche d'alliances entre des métropoles consommatrices et des territoires producteurs s'est sans doute amplifiée, valorisant des interdépendances maîtrisées, pour autant, les périphéries des métropoles ne suffiront pas à les nourrir (outre qu'il n'est pas réaliste, est-il vraiment souhaitable, tant cette dépendance pourrait aussi être une source de vulnérabilité en cas, par exemple de catastrophe naturelle...).

Cette « capacité de transaction » que les métropoles ont construite, dans l'expérimentation de rapports négociés (« pactes », contrats, ou chartes, etc) avec les autres territoires, elles auront probablement aussi, pour nombre d'entre elles, à la réinvestir dans leur propre territoire, pour recomposer les équilibres entre centre et périphérie et redéfinir ou préciser le rôle dévolu aux différents territoires internes à l'archipel métropolitain, au regard en particulier des effets sur les politiques, de l'évolution de la sociologie des villes centre (report plus marqué de la croissance démographique en périphérie par exemple).

Mais, la problématique des relations entre « les métropoles et les autres » ne regardait pas seulement la manière dont s'organisaient et se développaient les relations avec leur hinterland, elle interrogeait également les interactions entre les métropoles et d'autres « autres ». De ce point de vue-là, la crise sanitaire a indéniablement remis sur la sellette la question des rapports entre l'État et les collectivités locales, villes ou autres collectivités : si elle a permis le retour de l'État protecteur, elle l'a aussi interrogé dans son fonctionnement. Les difficultés qu'il a rencontrées pour assurer la sécurité sanitaire d'une part, et la nécessité d'autre part de pouvoir adapter injonctions, circulaires, dispositions à la singularité des situations locales, a conduit les grandes villes (mais aussi d'autres collectivités locales) à demander à disposer de davantage de libertés locales, d'un droit à la différenciation et à l'expérimentation, pour adapter un cadre normatif prenant insuffisamment en compte la spécificité des réalités locales. Il est vrai qu'elles ont été « au front », montrant une certaine « agilité » pour déployer des réponses appropriées aux problèmes posés localement⁸. Cette revendication, les élus des villes l'ont partagée avec les élus des départements et des régions, appelant de concert à approfondir la décentralisation. Le président de la république y a répondu récemment par la promesse d'une « nouvelle donne territoriale », incarnée par la nomination d'un premier ministre dont on s'est appliqué à souligner qu'il était, certes un représentant de la haute fonction publique, mais aussi (voire, avant tout !) un élu local émanant des territoires et même, chemin faisant, par son « accent », du terroir !

⁸ Il n'est pas sans intérêt (ou ironie) d'observer que le Conseil d'État avait invalidé l'initiative d'un maire qui avait instauré sur le territoire de sa commune l'obligation du port du masque... Il a fallu « l'onction » du gouvernement pour qu'elle devienne possible.

Mais cette alliance « sacrée » entre élus locaux de tous bords et de toute origine (ville, agglomération, département et région) ne doit pas cependant faire illusion sur l'état des relations entre « collectivités » : en effet, une note rédigée par les administrateurs territoriaux indique que la crise a montré aussi l'existence de concurrence entre collectivités, loin d'un schéma idyllique où chacune, assurée de ses compétences et de sa légitimité, pourrait s'engager dans une coopération pacifiée.

4. Le retournement des métropoles vers la nature

Il s'est indéniablement accentué : l'ébauche d'un autre référentiel « naturaliste » dans l'exercice de la planification, abordant l'aménagement à partir des « espaces vides de toute urbanisation », tel qu'il avait été identifié l'année dernière, s'est largement confirmée. Mais la crise sanitaire a aussi fait surgir la nécessité de concevoir, pour les espaces « pleins », une nouvelle trame urbaine.

On l'a dit, les élections municipales, dans le contexte COVID, ont confirmé l'émergence d'un nouveau discours politique, écologique et démocratique, qui appelle, dans son sillage, un nouveau langage urbanistique - canopée, aménagement prenant en considération les modes de déplacement actifs- et procédural - expérimentation co-construction - ... Parallèlement, la gestion des conséquences de la pandémie a fait surgir de nouvelles pratiques d'aménagement, temporaires ou plus durables, plaidant pour un urbanisme « tactique », portant sur le réaménagement des espaces publics : voies de circulation vélo, élargissement des « trottoirs », des terrasses pour répondre aux exigences de la distanciation sociale, au développement des pratiques de mobilité engendrées par le COVID (méfiance envers les transports en commun, conversion au vélo).

S'agit-il là d'une gestion de l'espace public exceptionnelle et temporaire, le temps que durera l'actuel risque épidémique, ou de l'émergence d'un nouveau référentiel (d'une nouvelle normalité) qui participera à redessiner la trame urbaine, y compris pour faire face au risque de nouvelles épidémies ? Cette esquisse d'un « urbanisme post-covid », rencontrant certaines des préoccupations nées de la lutte contre le réchauffement climatique peut, en raison même de cette convergence, s'avérer durable.

Car cette crise sanitaire, par son impact, a aussi réinscrit l'urbanisme contemporain dans la tradition d'un urbanisme façonné par des enjeux sanitaires (lutter contre les miasmes, les maladies infectieuses par des dispositions et des aménagements urbains qu'il s'agisse de l'urbanisme d'assainissement pour évacuer les immondices au XVI^{ème} siècle ou de répondre au XIX^{ème} siècle aux impératifs de l'hygiénisme en dédensifiant, aérant les noyaux anciens ou encore de l'urbanisme « clinique » de la Charte d'Athènes promouvant les vertus du soleil).

« La métropolisation par « le bas », par les pratiques de ses habitants et par les initiatives citoyennes »

La crise sanitaire a vu se déployer la question de la métropolisation par « le bas » sur un autre registre que ceux évoqués en 2019 : en valorisant la figure des « travailleurs clé » (chargés du nettoyage, de l'approvisionnement, auxiliaires de vie, etc.), elle a donné à voir un autre

continent que celui des figures habituellement valorisées socialement (étudiants, chercheurs, créatifs, ingénieurs et cadres occupant les emplois métropolitains supérieurs indispensables au développement de l'économie de la connaissance). Ces travailleurs (et travailleuses) étaient jusque-là invisibles, considérés comme les « servants » ou les « soutiers » de la métropolisation, mal rémunérés et bien peu reconnus. La crise et le confinement, tout en les exposant au risque épidémique (puisqu'il leur a fallu continuer à se déplacer et qu'ils n'ont pas pu télétravailler), a, en quelque sorte, retourné l'effet de dépendance : elle a mis en exergue le caractère indispensable de leur contribution à la survie des sociétés urbaines. Mais, à la différence des soignants qui ont pu, la crise sanitaire aidant, renégocier leurs conditions de travail et leurs salaires, il n'est pas certain qu'ils aient acquis cette même capacité. On peut s'interroger sur ce qu'il restera de cette vision renouvelée de la société métropolitaine, une fois l'épidémie surmontée. On peut d'ailleurs se demander ce qu'il en reste d'ores et déjà, le confinement dépassé.

Plus classiquement, par rapport à ce que nous avons avancé à Arc-et-Senans l'année dernière, la crise a souligné la capacité d'action de la société civile, dans des modes d'organisation passés sous les radars des institutions. Ce constat n'est pas nouveau : les grandes catastrophes « naturelles » (La Nouvelle-Orléans) ou industrielle (Toulouse hier ou Beyrouth aujourd'hui) l'ont toujours montré. Là où la puissance publique a été défaillante ou trop loin du terrain, les initiatives émanant d'individus, de collectifs informels ou d'associations plus organisées ont pris le relais : fabrication de masques et de visières, hébergement des soignants à proximité des hôpitaux, distribution de colis alimentaires, etc. attestant la vigueur des réflexes de solidarité (tout autant que le port du masque pour protéger les autres) face aux épreuves. Cette mobilisation « spontanée » pour répondre aux situations de crise apporte la preuve que les citoyens n'agissent pas seulement pour défendre leurs intérêts, mais qu'ils peuvent être porteurs de l'intérêt général. La question posée reste la même : celle du sort réservé à ces ressources citoyennes lorsque l'on sort de la crise. L'observation à Toulouse de l'après AZF invite à la prudence : si dans un premier temps, celui de la gestion de la crise, l'action publique fait place à ces initiatives, voire, les relaie ou les appuie, dans un second temps, la routine reprend le dessus avec pour effet l'étiollement de ces ressources dès lors qu'il ne leur est plus fait place et le retour à une distribution traditionnelle des rôles. Mais cette observation date du début des années 2000, à un moment où la revendication d'un fonctionnement démocratique plus participatif était moins vigoureuse et les élus locaux moins disposés à s'y engager. Presque 20 ans après, le contexte a-t-il suffisamment changé pour que l'expérience de l'engagement citoyen constaté lors de la crise sanitaire et du confinement s'ajoutant d'une part au développement des expérimentations citoyennes dans les différents registres de la « fabrique métropolitaine » et d'autre part, à la demande des habitants d'en être partie prenante, conduisent (dans un contexte particulier évoqué plus haut, celui d'un affaiblissement marqué de la démocratie représentative locale) les élus métropolitains à considérer autrement leur rôle, ou plus exactement à en considérer une autre déclinaison possible : celle « d'ensembliser des initiatives locales »....

A suivre ...