

DE LA « SAISON 3 »
À LA « SAISON 4 »

ACQUIS & PROLONGEMENTS DU PROGRAMME POPSU MÉTROPOLIS

MARIE-CHRISTINE JAILLET

4^E SÉMINAIRE DU CONSEIL STRATÉGIQUE

SALINE ROYALE D'ARC-ET-SENANS

29 ET 30 AOÛT 2022

Note de travail

Quatre ans après le lancement de la « saison 3 » du programme POPSU Métropoles, alors que s'amorce la préfiguration d'une « saison 4 » et bien que la publication des résultats des travaux des 15 plateformes ne soit pas achevée, il est temps de s'essayer à un premier bilan de ce que nous avons brassé :

- qu'avons-nous appris qui puisse être considéré comme des acquis de cette « saison » ?
- quels points aveugles, néanmoins bien identifiés dans nos débats, méritent, en complément des travaux réalisés par les 15 plateformes, des prolongements (présentés comme tels dans le texte), dont certains ont fait l'objet de commandes de contributions passées à des chercheur.es (signalé.es en note infrapaginale) ?
- quelles interrogations méthodologiques ou sur le fond retenir de nos travaux ?

C'est à ce triple exercice que tente de répondre cette quatrième note de travail.



**MARIE-CHRISTINE
JAILLET**

**DIRECTRICE DE
RECHERCHE CNRS LISST-
CIEU, UNIVERSITÉ
TOULOUSE JEAN JAURÈS
RESPONSABLE
SCIENTIFIQUE DU
PROGRAMME POPSU
MÉTROPOLES**

INTRODUCTION : EN GUISE DE RAPPEL

« À PEINE NÉES QUE MAL AIMÉES... »

La loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a accordé aux grandes agglomérations françaises dotées d'un EPCI à fiscalité propre le statut de métropole, renforçant ainsi leurs compétences et leur légitimité afin qu'elles puissent « *exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation et de transition écologique* ». Répétition de l'histoire pour certaines d'entre elles qui avaient bénéficié du statut de « métropoles d'équilibre » au milieu des années 1960, pour faire contrepoids économiquement et démographiquement à l'hypercentralisation parisienne. Elles sont donc, pour celles-là, métropoles depuis longtemps, qualification dont Patrick Boucheron avait rappelé toute l'ambiguïté lors du colloque POPSU de janvier 2021.

Ainsi, par la loi MAPTAM, elles se sont vues reconnaître un rôle moteur et une responsabilité d'entraînement en matière économique. Mais à l'exception de Lyon, de la situation particulière d'Aix-Marseille et du Grand Paris, elles n'en sont pas devenues pour autant des collectivités de plein droit. Elles restent des intercommunalités qui dépendent, pour agir, d'une « entente » entre maires. Elles devaient néanmoins accéder à une plus forte légitimité politique puisque la loi prévoyait, dans son article 54, l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, renvoyée cependant à une autre loi, qui devait être adoptée avant le 1^{er} janvier 2017, loi qui n'a jamais vu le jour...

Car, à peine nées, ces métropoles ont fait l'objet de telles contestations qu'envisager de les conforter politiquement n'a plus semblé opportun et n'est d'ailleurs pas redevenu d'actualité, tant s'en faut. « Victimes » d'un de ces retours de balancier dont le discours politique est coutumier, elles n'ont aujourd'hui plus la cote, et c'est désormais le charme des villes à taille humaine, moyennes ou petite, qu'il faut célébrer et de la ruralité dont il faut s'occuper (et bien sûr il faut aussi s'occuper des unes et des autres)¹ !

Entre ceux qui « sous la métropole », voient poindre une alter-métropolisation seule à même de contenir le développement capitaliste de ces grandes villes (Alexandre Grondeau) et ceux qui, considérant les premiers comme des « naïfs », ne voient le salut écologique des sociétés qu'en dehors de la ville (Guillaume Faburel), il y a sans doute place pour d'autres analyses reconnaissant à la ville quelques qualités et mérites (pas seulement en matière économique !), ne disqualifiant pas la métropolisation ordinaire et ses acteurs – au nom de leur collusion avec le « Grand Capital » -, leur reconnaissant une capacité à porter des questions d'intérêt général et à procéder aux adaptations et ajustements aux enjeux écologiques, sociaux et démocratiques du jour, tout en identifiant, dans l'effervescence des expérimentations de tous types, les ferments d'une inflexion de leur développement. Et c'est bien dans cet espace que se sont inscrits nos travaux, « sans candeur, mais sans « parti pris idéologique ou de dénonciation ».

+++

Mais, quoi qu'il en soit, ces grandes villes ne sont pas près de disparaître. Elles continuent à assurer un certain nombre de services pour l'ensemble de la population et pas seulement pour leurs habitants.

+++

DE CRISE EN CRISE...

La séquence des 3 années sur laquelle s'est déployée la « saison 3 » du programme POPSU Métropoles a été marquée par une succession de crises. En cela, elle constitue un moment historique particulier :

- la crise des « gilets jaunes », en 2018/2019, qui a rendu visibles les habitants des marges métropolitaines et souligné que les mesures visant la réduction des gaz à effet de serre devaient être socialement acceptables et justes ;
- la pandémie due au COVID, en 2020/2021, qui a mis partiellement « à l'arrêt » les sociétés (confinement, télétravail), interrogé leur fonctionnement (organisation des soins, modalités « d'imposition » ou d'acceptation d'un régime de contraintes, redoublement des inégalités sociales, limites d'une mondialisation spécialisant les économies nationales, etc.) ;
- les abstentions aux scrutins locaux (2020) et nationaux (2022) doublée de la montée d'un vote populiste, interprétées comme les symptômes d'une fatigue démocratique fragilisant les fondements de la démocratie, au moins dans sa dimension représentative ;

¹ Les petites villes et villes moyennes font l'objet de programmes de revitalisation d'envergure (programme « cœur de ville » en particulier). Il n'est pas inutile de rappeler que ces villes ne sont pas « délaissées » par les pouvoirs publics « de toute éternité » puisqu'elles avaient bénéficié au milieu des années 1970 de « contrats » (Contrat ville moyenne) ainsi que de nombreuses OPAH. L'histoire des politiques publiques instruirait sur ces mouvements de balancier qui mettent en visibilité puis oublient tel ou tel segment de l'armature territoriale à défaut d'une politique globale d'aménagement du territoire - Trêve de nostalgie ! - à laquelle a succédé la cohésion sociale des territoires...

Il n'est pas inutile non plus de rappeler que dans l'actuel gouvernement la « ville » n'existe que par « la politique de la ville » qui est loin, comme chacun le sait, de recouvrir la question urbaine dans leur ensemble, même si l'enjeu qu'elle porte reste de prime importance.

- la guerre en Ukraine (2022) qui, non seulement a fait ressurgir la peur d'un conflit de plus grande ampleur en Europe, mais dont les conséquences économiques se font durement sentir : hausse du coût du pétrole et du gaz, de certaines matières premières et du blé, incertitude sur leur fourniture, affectant le pouvoir d'achat des uns et la sécurité alimentaire des autres ;
- le dérèglement du climat qui s'est manifesté avec force à l'été 2022 de diverses manières : vagues caniculaires successives amplifiées dans les villes par leur caractère minéral, sécheresse accrue, incendies « monstres », quasi-tornades, etc.

Autant de crises, de « portée générale », mais qui ont aussi bousculé les métropoles. Elles ont fait ressurgir au cœur de nos sociétés urbaines, déjà confrontées à un régime d'incertitude concernant tant les destinées individuelles que le devenir de la planète, une anxiété ontologique. Outre qu'elles ont souligné l'interdépendance, entre pays à l'échelle mondiale (qu'il s'agisse de la circulation des différents variants du COVID, ou de l'approvisionnement en matières premières, blé, gaz ou pétrole), ou entre territoires à l'échelle locale (s'agissant par exemple de l'approvisionnement en eau), elles ont fortement interrogé l'habitabilité des grandes agglomérations urbaines. Annonciatrices d'une entrée dans un monde désormais plus incertain où les grands équilibres, économiques, politiques et sociaux, sont remis en question, elles ont confirmé, s'il en était encore besoin, l'urgence de la lutte contre le réchauffement climatique et la nécessité d'une profonde révision du modèle de développement dominant.

Ce moment particulier de « crises renouvelées », dans lequel se sont inscrits les travaux de POPSU Métropoles a représenté, pour la recherche, « une forme d'aubaine » : en effet, il a conduit les pouvoirs et acteurs métropolitains à devoir réagir/agir « en situation » pour faire face à ces divers événements et, plus encore, à prendre la mesure des changements indispensables. Il a donc offert un contexte particulièrement favorable à l'observation de l'infléchissement, a *minima*, du *discours* des exécutifs métropolitains, voire de leurs *projets* et de leurs actions, avec ou non des effets déjà perceptibles sur la trajectoire des métropoles.

1. REVENIR SUR CERTAINS MODES DE FAIRE DE LA « SAISON 3 »

Il ne s'agit pas là, à proprement parler, de conduire une évaluation des principes et méthodologies adoptés, mais plutôt de soumettre à la discussion les questions les plus saillantes touchant aux modes de faire que les séminaires précédents avaient déjà identifiés ou qui l'ont été lors d'autres types d'échange.

DÉCRIRE ? MESURER ?

L'existence d'une dynamique de métropolisation a plutôt été considérée comme un fait acquis, que nous ne nous sommes pas particulièrement attachés à décrire ou mesurer. Or, cette question reste d'actualité, en particulier au regard des évolutions récentes, subies ou initiées par la succession des chocs subis. Les modes de description mobilisés sont restés classiques, étayés sur l'appareillage statistique ordinaire, à l'exception de deux tentatives de renouvellement de ceux-ci, appuyés, pour l'un, sur des capteurs (plateforme de Dijon), pour l'autre, sur des indicateurs permettant d'apprécier le métabolisme de la métropole (plateforme de Lille). Plus globalement, on peut s'interroger sur la pertinence des données qui, habituellement, sont utilisées pour documenter le fait métropolitain comme les champs d'action publique des métropoles : résistent-elles aux recompositions en cours, s'agissant par exemple des mobilités ou des relations domicile/travail, et à la nécessité de mieux décrire les évolutions observées, s'agissant par exemple des échanges ou de la circulation des ressources entre territoires ? Quelles données nouvelles conviendrait-il de saisir et sur quels périmètres ? Comment les protocoles d'enquête se sont-ils ajustés à ces transformations (comment apprécier par exemple la performativité d'un discours) ? Comment construire des indicateurs robustes sur le sable mouvant de ces évolutions ?

+++

Il s'agit de soumettre à la discussion les questions les plus saillantes touchant aux modes de faire.

+++

COMPARER ?

Les études urbaines se sont toujours nourries de comparaisons. Or, le parti pris du programme POPSU Métropoles a précisément et paradoxalement consisté à éviter la comparaison, en privilégiant des études de cas approfondies des réalités métropolitaines françaises, à partir de thématiques identifiées, localement, dans chacune des plateformes. Néanmoins, un certain nombre de dispositifs – « ateliers nationaux », « séminaire d'Arc-et-Senans » –, ont permis l'ouverture de fenêtres comparatives.

Quels ont été les apports et les limites d'un tel parti pris ? Et, s'il faut comparer, comment aller au-delà de l'identification de ce qui est semblable et différent, et de l'affirmation de la spécificité contextuelle pour expliquer ces différences ? Est-ce de comparer, et constater la similitude (des enjeux ou des réponses) qui garantit une possible « montée en généralité » des analyses et interprétations ?

LA « SOCIÉTÉ MÉTROPOLITAINE » « IMPENSABLE » ?

Lors du forum inaugural de Strasbourg, les acteurs de la fabrique métropolitaine présents avaient souhaité que la recherche les aide à mieux appréhender la société métropolitaine, rappelant qu'ils l'approchaient, au mieux, par segments. Alors que les plateformes ont largement exploré les questions de la gouvernance et des politiques métropolitaines, peu de travaux se sont réellement attachés à décrire la société métropolitaine.

Les modes de vie des périurbains, déjà documentés par de nombreux travaux, ont été utilement complétés par les enquêtes menées par différentes plateformes, dont celles de Lyon et de Toulouse. Pour le reste, l'affirmation d'une hétérogénéité de la société métropolitaine a bien été confirmée, s'agissant de la diversité d'une part, des modes de vie selon le lieu habité – depuis le cœur de la métropole jusqu'à ses marges (Toulouse) –, et d'autre part, des rapports à la métropolisation – depuis son adoption jusqu'à son rejet (Bordeaux). Par contre, les comportements et pratiques sociales des différentes strates de la société métropolitaine – élites technopolitaines, intellectuels déclassés, fractions de la bourgeoisie traditionnelle ou des classes populaires, étudiants (Nice), etc. – n'ont pas vraiment fait l'objet d'investigations approfondies.

Est-on condamné à considérer la société métropolitaine comme une « société d'individus » (pour reprendre l'expression d'Alain Bourdin), dont la connaissance, par essence, achoppera toujours sur un trop grand nombre d'indicateurs susceptibles de faire varier ces pratiques (âge, origine, statut social, genre, type de ménage et de logement) ? Dès lors, si l'on en est réduit à ne parvenir à l'éclairer que par pan, segment ou fragment, fût-il social ou/et spatial, n'est-il pas souhaitable, plutôt que de vouloir embrasser la société métropolitaine dans son ensemble, de la donner à voir, dans ses dynamiques et dans ses recompositions ? Quelles méthodologies alors adopter qui le permettent ? Affirmer que la société métropolitaine est une « société d'individus », c'est aussi se demander ce qui en fait une société ? Le seul partage d'un même espace ? Quelques pratiques communes ? Un imaginaire ou un récit commun ?

2. CE QUE CE PROGRAMME NOUS A APPRIS, LES QUESTIONS ET COMPLÉMENTS QU'IL A SUSCITÉS

UN NOUVEAU LEXIQUE ET DE NOUVEAUX OBJETS POUR L'ACTION MÉTROPOLITAINE QUI APPELLENT UNE ADAPTATION, « EN MARCHÉ », DE LA GOUVERNANCE

Des acquis de POPSU Métropoles

- Un nouveau lexique

Il se caractérise par une certaine prise de distance avec le lexique de la compétition, de la concurrence, de l'excellence, et privilégie l'habitabilité de la métropole et l'enjeu environnemental. Nous avons considéré qu'il ne s'agissait pas d'une simple inflexion rhétorique pour répondre aux contempteurs des métropoles, mais qu'il fallait le prendre au sérieux parce qu'il illustre la volonté de porter politiquement un autre projet, en lien avec la nécessité d'adapter les métropoles à la nouvelle donne (dans ses dimensions écologique, économique, sociale, démocratique).

- De nouveaux objets politiquement rendus visibles

Ce nouveau lexique se traduit par l'inscription de nouveaux objets à l'agenda des politiques métropolitaines : l'alimentation, le paysage, le métabolisme, la gestion des ressources naturelles, les mobilités actives... dont on trouve la traduction dans l'existence de nouvelles délégations sur l'agriculture, les relations interterritoriales, la démocratie participative, comme l'a montrée l'étude d'Acadie.

- Une adaptation, en marche, de la gouvernance

Mais leur donner une visibilité politique ne dit rien pour autant de la manière dont ces nouveaux champs de l'action publique impactent ou non l'administration métropolitaine :

- Dans certains cas, ils obligent à des coopérations entre les services en transgressant leur organisation en silos institués. Ils contribuent alors à introduire une exigence de transversalité, plus souvent brandie que réellement éprouvée, dans la définition comme dans la mise en œuvre des actions ;
- Dans d'autres cas, ils conduisent à la mise en place d'une « administration de mission », à côté de l'organisation tubulaire des services, resserrée et agile, mais déconnectée de l'appareil ordinaire de l'action métropolitaine et dont la capacité d'influence ou de percolation peut s'avérer faible ;
- Enfin, dans la plupart des cas, ils obligent à des transactions entre territoires, car ils transcendent les frontières de l'intercommunalité métropolitaine. En quoi participent-ils à l'installation, dans la durée, d'une gouvernance collaborative, associant, dans des scènes singulières, de nouveaux acteurs et des dispositifs spécifiques ?

Le régime d'incertitude dans lequel sont entrées les sociétés contemporaines conduit les acteurs publics à devoir faire preuve de réactivité face à l'aléa, trouver des solutions en situation d'urgence, dans l'action, mais plus largement à adapter non seulement leur mode d'organisation, mais également leur mode de faire. Disposent-ils des compétences et de l'outillage nécessaire pour assumer ces changements, conduire ces transitions, investir les relations interterritoriales ? D'aucuns pensent que cela suppose préalablement que les métropoles acquièrent de nouvelles compétences pour renforcer leur capacité d'action. Mais le modèle lyonnais d'une métropole, certes complète, mais « encombrée », qui a été sans doute la référence du législateur MAPTAM, montre ses limites et ne paraît plus être l'horizon attendu. D'autant que les métropoles ont plutôt montré, en situation de crise, une certaine agilité, y compris pour intervenir à côté de leurs champs de compétences (celui de la santé à Orléans).

Des prolongements nécessaires...

- Ces fragments d'un nouveau récit percolent-ils dans la société métropolitaine ?

Au fondement du programme POPSU Métropoles, avait émergé la nécessité de produire un autre récit sur la place et le rôle des métropoles, susceptible de contrebalancer celui de la fracture territoriale opposant des métropoles riches, égoïstes ou prédatrices aux autres territoires, désertés et laissés à l'abandon, à la condition toutefois de pouvoir l'argumenter, la fonction des chercheurs n'étant pas de faire du « marketing territorial. Les observations menées dans le cadre des plateformes ont permis d'en identifier des fragments étayés par l'émergence d'un nouveau lexique de l'action métropolitaine et donc d'en dessiner une trame possible (« *des métropoles soucieuses de leur habitabilité et coopératives...* »). On peut néanmoins interroger d'une part, son efficacité sur les discours qui circulent dans l'espace public et d'autre part, sa capacité à percoler dans la société métropolitaine.

En effet, si ce nouveau récit embryonnaire – plus positif que celui de la métropole égoïste et prédatrice à laquelle il est bien difficile de s'identifier – est plutôt approprié aujourd'hui par les acteurs métropolitains (et par certains chercheurs), est-il susceptible d'embarquer l'ensemble de la société métropolitaine ? Alors que se superposent ou s'affrontent des représentations contrastées, voire antinomiques, émanant des divers mondes sociaux qui y cohabitent, on sait que le besoin d'un récit partagé s'est fait sentir. Les travaux des plateformes sont-ils parvenus à faire émerger, dans la singularité contextuelle de chacune des métropoles, des narrations, des figures plus largement « intégratives » et performatives, à l'image de celle du port pour Strasbourg ? Et parce que les récits s'appuient aussi sur des représentations visuelles, qu'est-ce que les exercices cartographiques ont représenté ? Quels portraits de territoires ont-ils dessinés ? Qu'ont-ils oublié ?

+++

Si ce nouveau récit métropolitain est plutôt approprié par les acteurs, est-il susceptible d'embarquer l'ensemble de la société métropolitaine ?

+++

- Cette métropole du quotidien sera-t-elle un laboratoire pour la citoyenneté ?²

Si les pouvoirs métropolitains tendent à porter davantage attention aux politiques du quotidien pour accroître l'habitabilité des métropoles et mieux répondre aux attentes des ménages, cette évolution de leur positionnement peut participer à relégitimer l'institution métropolitaine aux yeux des citoyens qui la considèrent plutôt jusque-là comme une instance technocratique éloignée de leurs préoccupations et de tout contrôle démocratique, alors même qu'elle organise, par ses actions, une large part des conditions de leur vie quotidienne.

L'élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains peut contribuer à accroître la visibilité et la légitimité démocratique de l'institution métropolitaine, – encore qu'elle ne semble plus autant désirée par les exécutifs métropolitains en place. Pour autant, elle ne suffira pas à faire de ces intercommunalités un espace démocratique. En effet, elle ne répond pas à la question des modalités d'association des citoyens à la gestion métropolitaine. Les travaux des plateformes ont montré la capacité des métropoles, pour faire face aux enjeux de transition auxquels elles sont confrontées, à s'appuyer sur les ressources de la société civile, ses « *entrepreneurs de politiques publiques* » acteurs des « *petits mondes de la transition* » (Nantes). Ils ont donc plutôt documenté l'inflexion d'une action métropolitaine qui désormais se définit pour partie « par le bas ». Mais ils ont peu regardé les dispositifs de la démocratie participative mobilisés sur les projets d'échelle métropolitaine. Comment la société métropolitaine parvient-elle à s'organiser pour s'y faire entendre ? Par quelles voies ? Par des mobilisations ponctuelles, au gré des projets, ou de manière plus pérenne ? Diverses observations ont montré qu'une forme d'appropriation politique des enjeux métropolitains pouvait émerger du métró-scepticisme : le mouvement des Gilets Jaunes comme les oppositions aux grands projets jugés inutiles sont, en effet, autant d'indicateurs d'une politisation locale de la métropole à partir de sa contestation.

Si, désormais les projets doivent reposer sur la définition d'intérêts communs et mobiliser l'intelligence collective, l'activation démocratique varie, dans son intensité et dans ses formes, d'une métropole à l'autre. Mais elle ne passe pas simplement par la mobilisation de dispositifs appropriés. Elle suppose, au préalable, une capacité relationnelle, c'est-à-dire une aptitude à reconnaître, à chacune des strates qui composent la société métropolitaine, des Gilets jaunes aux « startupper », une égale légitimité et une égale capacité de contribution, là où le sentiment d'une indifférence voire d'un mépris fait obstacle à tout dialogue.

- Où en sont les relations entre les villes-centres et les communes de périphérie ?³

Les institutions métropolitaines sont avant tout des intercommunalités dont le fonctionnement repose sur une entente entre maires et la négociation d'un « pacte » de gouvernance dans lequel interviennent des données objectives (poids démographique et économique de la ville centre, existence ou non d'autres communes qui pèsent démographiquement ou économiquement), et d'autres liées à l'histoire politico-institutionnelle locale : rapports de force politique, degré de maturité de la coopération intercommunale, positionnement du Département...

De manière conjoncturelle, la crise pandémique, valorisant la figure protectrice du maire, a renforcé la légitimité des maires, et les résultats des élections

² Contribution de Samuel Depraz à venir

³ Contribution d'Alain Bourdin à venir

municipales ont bouleversé les équilibres internes entre communes, au sein des institutions métropolitaines, en particulier entre la ville-centre et les communes de périphérie (Lyon, Bordeaux).

Les relations entre la ville-centre et les autres communes au sein des institutions métropolitaines oscillent entre plusieurs idéaux-types : à une extrémité du spectre, la figure de la ville-centre qui exerce sans contestation ou presque des fonctions de commandement sur son agglomération ; à l'autre, le contre-modèle d'une ville-centre peu dynamique entourée de périphéries plus prospères qui contestent à la première l'exercice d'une domination perçue comme injuste. Comment les chartes de gouvernement de l'institution métropolitaine ont-elles été négociées ou renégociées ? Sur quelles représentations des unes et des autres, les villes-centres et les autres communes construisent-elles leurs rapports ainsi que le *leadership* de l'institution métropolitaine ?

- Les milieux économiques et la fabrique métropolitaine

L'action publique territoriale ne se réduit pas à la seule action des institutions et des acteurs publics. L'analyse des politiques urbaines n'a cessé de s'interroger sur la place relative des acteurs publics et privés, et sur la manière dont les intérêts de ces derniers pesaient sur la fabrique urbaine. Ainsi, d'aucuns considéreront que la fabrique de la métropole répond avant tout aux besoins de l'économie néo-libérale, soumettant à la satisfaction de ses intérêts le pouvoir politique. Dans un contexte de reconfiguration de l'économie, n'assiste-t-on pas à une multiplication/dispersion des groupes d'influence, aux intérêts divergents, ce qui, de surcroît, permettrait à l'institution métropolitaine de mieux tirer son épingle du jeu et de retrouver davantage d'autonomie, une plus large marge de manœuvre ? S'interroger aujourd'hui sur les rapports entre les milieux économiques et la fabrique métropolitaine, c'est se demander par exemple, quel est le rôle ou l'influence, à côté de celle des grands groupes industriels et financiers, ou celle des promoteurs, ou encore des commerçants, des nouveaux entrepreneurs et « startuppeurs » de l'économie digitale ou des acteurs de l'économie sociale (Grenoble, Brest, Bordeaux) ?

+++

les travaux ont acté un certain nombre d'évolutions dans la manière de concevoir et fabriquer la ville pour répondre aux enjeux du réchauffement climatique et à une plus grande habitabilité des métropoles.

+++

L'EXPÉRIMENTATION D'UNE AUTRE « FABRIQUE » DE LA VILLE

Au-delà de l'identification d'un autre lexique de l'action métropolitaine qui en constitue le support rhétorique, et de ses conséquences sur sa gouvernance, les travaux ont acté un certain nombre d'évolutions dans la manière de concevoir et fabriquer la ville pour répondre aux enjeux du réchauffement climatique et à une plus grande habitabilité des métropoles. Certaines de ces évolutions étaient en germe depuis longtemps, mais l'inflexion est, à cet endroit, plus manifeste, en raison de l'impact des crises traversées qui ont accéléré la prise de conscience de la nécessité de ces changements. Cependant, ces évolutions n'ont pas toutes la même portée : certaines peuvent être considérées, à l'aune des enjeux auxquelles elles sont confrontées, comme étant relativement « anecdotiques », tandis que d'autres témoignent d'un possible changement de paradigme.

Des acquis de POPSU Métropoles

- La convocation d'un autre imaginaire

C'est d'abord un autre imaginaire qui est convoqué dans l'ensemble des documents et projets qui contribuent à fabriquer la métropole et qui fait l'objet d'une mise en images : celui d'une ville *verte, nature, jardin*, voire d'une *métropole rurale* (Dijon, Clermont-Ferrand), qui suppose, a minima, de lui reconnaître d'autres attributs et qualités que son architecture, ses monuments, ses infrastructures et équipements, qui suppose également son « verdissement », mais qui peut aussi recouvrir un autre enjeu : l'entrée de la ville dans une nouvelle ère de son développement, caractérisée par sa *renaturation*.

- L'attractivité revisitée par l'impératif d'habitabilité

Les effets de la crise sanitaire et de la canicule (inadaptation des conditions de logement et d'habitat aux besoins sociaux) s'ajoutent aux dommages sociaux, écologiques, causés par des politiques qui avaient souvent privilégié jusque-là des politiques d'accueil trop centrées sur la satisfaction des élites et des cadres, aboutissant à la figure de la « ville à 3 vitesses » formalisée par Jacques Donzelot (gentrification des cœurs d'agglomération - intégrant certains faubourgs, voire des communes de première couronne - ; périurbanisation des classes moyennes et couches populaires salariées ; relégation des ménages en situation de précarité et de pauvreté dans les espaces déqualifiés des grands ensembles HLM et copropriétés dégradées).

Une attention plus grande est désormais portée à des politiques qui doivent améliorer le quotidien de tous ceux qui vivent et travaillent dans ces grandes agglomérations, en particulier de ceux qui étaient peu visibles jusque-là et qui se sont rendus visibles à l'occasion du mouvement des gilets jaunes ou lors du confinement, « travailleurs de seconde ligne devenus, durant la pandémie, des *premiers de cordée* ». En charge de la survie de la société urbaine, ils n'ont pas eu le choix de s'éloigner des grandes villes pour mieux vivre le confinement et ont dû supporter des conditions de logement et d'habitat inconfortables. C'est aussi ce qu'ont signifié « avec leurs pieds » ceux qui ont pu les quitter pour vivre le confinement dans des lieux et des logements plus adaptés. L'inadéquation des logements et de leur environnement - trop minéral - a également été soulignée lors des différents épisodes caniculaires de cet été. C'est bien l'habitabilité de la ville par l'aménagement d'un cadre de vie adapté aux différentes échelles du quotidien (le logement, le quartier, la ville) qui est désormais appelée à fonder aussi l'attractivité.

Pour autant, on n'assiste nulle part au passage d'un régime d'attractivité, centré sur la compétitivité, à un autre régime d'attractivité, centré, lui, sur l'habitabilité. Dans de nombreuses métropoles, ces différents régimes coexistent, non sans tensions.

+++

Pour autant, on n'assiste nulle part au passage d'un régime d'attractivité, centré sur la compétitivité, à un autre régime d'attractivité, centré, lui, sur l'habitabilité. Dans de nombreuses métropoles, ces différents régimes coexistent, non sans tensions.

+++

- « Renouveler la ville sur elle-même » autant dans ses bords qu'en son cœur

L'exigence de densification pour lutter contre l'étalement urbain, telle que l'avait promue la loi SRU, a montré ses limites. Sa mise en œuvre a produit des formes urbaines dont l'habitabilité est loin d'avoir suscité l'adhésion des habitants, amenant nombre de métropoles à requestionner cet impératif à l'aune d'une nouvelle demande environnementale de nature. De son côté, la périurbanisation, telle qu'elle s'est développée depuis le milieu des années 1970, ne satisfait pas non plus à l'obligation d'une consommation plus économe de la ressource foncière et à la limitation des navettes domicile/travail pour réduire l'émission des gaz à effet de serre.

Les espaces périurbains, qu'ils soient en lisière interne du territoire de la métropole ou dans les territoires périmétropolitains, ont néanmoins assumé, ces dernières décennies, une part croissante de l'hospitalité métropolitaine, alimentée par des politiques du logement qui ont favorisé l'accession à la propriété pavillonnaire. La conjonction d'une demande sociale pour la maison avec jardin amplifiée par le confinement et d'un frein porté à la densification des espaces centraux de la métropole pour lutter contre le réchauffement, aérer la ville et améliorer le cadre de vie en réponse aux attentes des citoyens, continue à faire porter sur ces territoires une part conséquente de la production de l'offre nouvelle indispensable, pour accueillir les nouveaux arrivants comme ceux qui cherchent à déménager afin améliorer leurs conditions d'habitat. Comment y concilier développement de la construction, qualité du cadre de vie, tout en satisfaisant aux dispositions de la Loi Climat et Résilience qui visent à diviser par deux le rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030, pour atteindre le zéro artificialisation nette d'ici 2050 ?

Rompant délibérément avec « l'étalement », la périurbanisation emprunte la voie de « démonstrateurs » (Nantes) pour tester d'autres formes et modèles permettant de trouver un compromis acceptable entre développement et préservation des espaces naturels.

- La « ville du quart d'heure », oui mais ...

La critique de la planification monofonctionnelle, reposant sur la déconnexion entre les lieux de production, de consommation, d'habitat, de loisirs, qui a organisé les grands documents d'urbanisme depuis la LOF de 1967, est loin d'être récente. Elle avait conduit à son remplacement, dans la loi SRU (2000) par le principe de la mixité fonctionnelle. La promotion aujourd'hui de la « ville productive » visant à réinsérer dans le tissu urbain des activités productives (Nice), tout comme celle de la « ville du quart d'heure » associant la mobilité par les modes actifs à la proximité de l'emploi, le logement, les services et équipements, s'inscrivent dans sa continuité.

Si la valorisation de la proximité peut contribuer à améliorer la vie quotidienne, elle ne peut, à elle seule, résoudre « les maux » de la ville. Le modèle de la « ville du quart d'heure », projeté à la vaste échelle de la plaque métropolitaine, peut aboutir à une forme d'archipelisation de la production urbaine, juxtaposant ses quartiers/villages du « chacun chez soi », renforçant et légitimant la tendance à l'appariement électif, à l'opposé de ce qui fonde aussi (d'abord ?) l'urbanité : le brassage social, l'expérience de l'altérité. Si « la ville du quart d'heure » peut inviter à penser la fabrique urbaine à partir de la commodité d'usage au quotidien et en conformité avec la diminution des gaz à effet de serre, elle ne permet pas de la penser aux autres échelles et dans ses autres fonctions.

- La remise en question de la vitesse et le développement des modes actifs

L'attention s'est pour partie déportée de l'amélioration des grandes infrastructures routières vers des actions qui visent d'une part à développer l'offre de transports en commun et d'autre part à apaiser/limiter la circulation automobile.

L'offre de transports en commun vise non seulement à mieux mailler le territoire aggloméré, mais aussi à desservir celui de la grande échelle métropolitaine par le ferroviaire, en veillant à un cadencement comparable à celui du RER parisien. Ce changement d'échelle conduit à ouvrir la scène de la discussion à la SNCF comme à la Région et pose dans de nombreuses métropoles la question de la reconfiguration de l'autorité organisatrice des transports. Outre la révision de la tarification, l'organisation de ces réseaux et leur interconnexion (train/métro/tram/bus) oblige, par ailleurs, à concevoir un aménagement de qualité pour les lieux où elle s'opère, qu'il s'agisse de ses lieux majeurs (gare) ou mineurs (abri bus).

Quant à l'apaisement/limitation de la circulation automobile, elle repose à la fois sur des mesures classiques (extension des plateaux piétonniers à de nouveaux espaces, limitation drastique de la vitesse sur une large fraction des voies de circulation urbaine), mais également sur la mise en place de ZFE, accompagnée, dans nombre de métropoles, par des subventions facilitant le remplacement des véhicules les plus pollués. Cependant, outre que des interrogations demeurent quant à leur efficacité réelle sur la pollution atmosphérique, les ZFE font l'objet de fortes critiques : en particulier parce qu'elles sont considérées comme des dispositifs qui sanctionnent les automobilistes des périphéries urbaines, et en particulier ceux qui résident en dehors de la métropole, qui n'ont pas d'autre alternative pour se déplacer que de prendre leur véhicule, qui n'ont pas les moyens d'en changer et ne peuvent bénéficier des aides réservées aux habitants de la métropole. La compatibilité entre ce dispositif et l'exigence de justice sociale reste aujourd'hui largement ouverte. D'une certaine manière, il s'agit bien là du risque d'amputer le « droit à la ville » des habitants des territoires périurbains (Rouen).

Si la ZFE participe de la « boîte à outils » susceptible de favoriser la conversion des pratiques de mobilité, la limitation du recours à la voiture passe aussi par le développement d'une offre adaptée à un usage plus ordinaire des modes actifs et en particulier du vélo. Les « plans vélos » ne concernent plus le seul périmètre du centre-ville ou les zones les plus agglomérées, mais ils s'étendent désormais aux périphéries urbaines en veillant aux interconnexions avec les réseaux ferroviaires et de transports en commun urbains. Le constat d'une diversification des supports de la mobilité a engagé le développement de réflexions sur le partage des espaces voués aux déplacements – certaines métropoles expérimentant leur indifférenciation : voitures apaisées y coexistant avec piétons, deux roues, etc. – ce qui pour le moins nécessite l'apprentissage par les usagers de cette cohabitation et l'instauration de modes de régulation de leurs comportements.

Enfin, l'attention portée aux espaces périurbains pour y développer une offre alternative à l'autosolisme conduit à la structuration de services à la mobilité (auto partage, minibus à la demande, etc.) tout autant qu'au déploiement de nouvelles infrastructures de transport.

- De la primauté des « pleins » à l'attention portée aux « vides » et à ce qui les « remplit » : une inversion du regard

À une planification essentiellement centrée sur ce qui devait « remplir » l'espace (voies de communication, habitat, équipements, bâtiments de tous types), a succédé une planification portant également intérêt aux « ceintures vertes » et aux « trames bleues et vertes ». Désormais, les exercices de planification accordent une attention au moins équivalente à l'organisation de l'urbanisation et à ce qui a longtemps été « résiduel », « non urbanisé ou non destiné à l'urbanisation future », soit les espaces dits « naturels » ou « agricoles ». Le vocabulaire pour les désigner s'est singulièrement étoffé : espaces cultivés, boisés, ouverts, délaissés, en friche, corridors écologiques, etc. ...ainsi que celui pour désigner leur fonction : nourricière, écosystémique et paysagère. Espaces de plein droit, biotopes « habités », indispensables aux grands équilibres écologiques, ils ont acquis un statut de ressource métropolitaine, dont la gestion et la préservation requiert désormais le même soin que le dessin de l'urbanisation et appelle même à renouveler plus fondamentalement l'exercice de la planification, d'une « *planification territoriale* » à une « *planification écologique* ».

- Du paysage à l'enjeu de la renaturation de la ville

Retrouver le paysage

Le paysage « naturel » participe, tout autant que les grands gestes architecturaux, de l'identité de la métropole, quand il s'agit d'éléments paysagers emblématiques. Mais pour autant, il ne se réduit ni à ces paysages emblèmes, ni ceux-ci à leur fonction de « décor ». Le paysage, c'est aussi les paysages ordinaires, segmentés, des jardins, parcs, ripisylves, chemins ruraux enherbés etc. dans la variété des usages dont ils sont le support. Les paysages, leur compréhension, leur préservation, leur valorisation, peuvent désormais « faire projet » à l'échelle du grand territoire, tout autant que la conception des réseaux de transport, la répartition des activités économiques ou l'aménagement de nouveaux quartiers urbains (Marseille)...

Reverdifier la ville

Retrouver le paysage dans sa composante « naturelle », c'est reconnaître l'importance du végétal dans la ville, à l'heure où les citoyens aspirent à renouer avec la nature et où la lutte contre les îlots de chaleur suppose de la déminéraliser. Les grandes villes y répondent par un effort de « verdissement » de l'urbanisme. D'aucuns peuvent considérer qu'il s'agit là avant tout d'un simple toilettage cosmétique, « recoloriant la ville ». Néanmoins, chacune s'y essaie, de manière plus ou moins raisonnée et organisée, non sans une certaine application, par la réintroduction de la végétation, le développement des espaces verts, des jardins, la plantation d'arbres, de canopées, voire de « forêts urbaines », la déminéralisation des places et des parkings. Ce « verdissement » de l'urbanisme, qui nécessite une évolution des modes de gestion et d'entretien de ces espaces, n'est pas sans conséquences sur l'organisation des services. Considérons qu'associé à d'autres expérimentations pour construire autrement, avec des matériaux locaux, biosourcés, recyclés, à faible émission de gaz à effet de serre, il peut aussi participer de la volonté sincère de trouver la voie d'un autre « art de faire la ville », à l'échelle du quartier, de l'îlot et de l'immeuble, et non pas simplement à un marketing urbain adapté à l'air du temps.

+++

Les paysages, leur compréhension, leur préservation, leur valorisation, peuvent désormais « faire projet » à l'échelle du grand territoire.

+++

Atterrir dans sa géographie

Les grandes villes ont souvent été décrites comme des systèmes hors-sol, indifférentes à leur environnement ou s'en protégeant. À la figure de la ville contre la nature ou, au mieux, à côté de la nature, on peut opposer le mouvement observable de métropoles qui tendent à retrouver à la fois leur(s) géographie(s) et le(s) milieu(x) – au sens des écosystèmes – qui leur sont attachés (Grenoble, Strasbourg), ses ressources mais aussi ses contraintes, participant de leur « atterrissage », au sens où l'entend Bruno Latour : prendre la mesure du territoire sur lequel on est établi, dans ses strates successives, en considérant le reste des vivants (non humains) qui l'occupent. Certes, il y a, à cette redécouverte de leur(s) géographie(s), des raisons qui sont liées aux bouleversements générés par le réchauffement climatique et aux nouveaux risques que ses conséquences engendrent pour de nombreuses grandes villes : embrasement des forêts, élévation du niveau des mers et océans, éboulements, inondations, etc. (Nice, Montpellier), mais on ne peut la réduire à la seule prise de conscience des risques encourus. On peut faire l'hypothèse qu'elle participe d'un mouvement plus profond, celui d'une adaptation de la trajectoire des sociétés humaines aux effets de *l'anthropocène*, autrement dit, pour la ville, d'un changement de paradigme.

+++

La renaturation de la ville ne se réduit pas à remettre de la nature en ville, mais suppose de remettre la ville dans la nature.

+++

Vers un changement de paradigme ? Renaturer la ville

Ainsi, la renaturation de la ville ne se réduit pas à remettre de la nature en ville. Encore que le faire suppose bien autre chose que de la « reverdir » : prendre soin des écosystèmes qu'elle abrite, préserver la biodiversité, assurer une continuité des habitats des autres espèces du vivant.

Elle suppose plutôt de remettre la ville dans la nature (pas uniquement parce que « l'air y est plus sain » pour reprendre la boutade d'Alphonse Allais !). Cette perspective d'une possible renaturation de la ville invite à sortir de l'opposition ville/nature. Elle oblige à penser de concert la question urbaine et la question rurale, à se demander comment la ville peut être organisée pour qu'elle s'insère dans les autres habitats terrestres.

Des prolongements nécessaires...

Les travaux de plateformes et ce qu'ils nous apprennent des mutations en cours invitent à poursuivre certaines réflexions et à explorer quelques questions restées pendantes.

- Les métropoles littorales face à leur littoral⁴ (Nice, Montpellier, Brest)

Si les métropoles redécouvrent leur géographie, plusieurs d'entre elles (Brest, Aix-Marseille, Nice, Montpellier) sont des métropoles littorales qui partagent une même situation singulière : être en bord de mer ou d'océan. À l'heure du changement climatique et de la nécessité de préserver les écosystèmes, elles sont confrontées à la mutation des littoraux et des modèles de développement qui y ont prévalu. Interfaces entre des milieux naturels et des formes de développement, urbain, industriel ou touristique, pour partie

⁴ Contribution de Valérie Lavaud Letilleul (Université de Montpellier) à venir

obsoletes ou remises en question en raison de leurs dommages, comment l'action publique métropolitaine envisage-t-elle le devenir de ces littoraux, écosystèmes fragiles et fragilisés, dans un contexte de vulnérabilité accrue, mais où le « désir de rivage » demeure fort ?

- Les modèles d'urbanisation : un ou des modèles ? Comment se constituent-ils et circulent-ils ?⁵

Comme nous l'avons indiqué précédemment, une révision du modèle d'urbanisation est en cours pour répondre à la triple exigence de sobriété, de durabilité et de respect des équilibres biosystémiques. Il doit satisfaire aux exigences du ZAN et à l'appétence des ménages pour un cadre de vie moins minéral. Il s'expérimente notamment par les écoquartiers, par le verdissement des cœurs métropolitains et par des opérations à visée démonstrative, en particulier dans les espaces périurbains où se joue une partie de la capacité des métropoles à accueillir les nouveaux habitants. Assiste-t-on à l'émergence progressive d'un, ou plusieurs modèle(s), à partir de la circulation et de la diffusion, de métropole à métropole, à l'échelle française, européenne et mondiale, d'expérimentations, d'innovations, au risque d'une standardisation des réponses, aveugles de surcroît aux spécificités de lieux, de climat, de relief, de matériaux, de structures parcellaires, etc. ? Quels en sont les promoteurs et les *passeurs* ? Ou bien, les grandes villes parviennent-elles, par emprunt et métissage, en prenant appui sur leurs ressources et leur expertise, à inventer un modèle adapté à leur contexte particulier ?

- Revisiter les marchés locaux du logement : au regard de l'impératif d'habitabilité, quelle est leur capacité à produire du logement abordable ?⁶

L'habitabilité et l'hospitalité des métropoles reposent sur leur capacité à produire une offre de logements de qualité, répondant donc aux attentes sociales des ménages et à leur capacité contributive, inégale. De nombreux constats ont souligné ces dernières années une aggravation des processus de ségrégation et de tri des populations : gentrification accrue d'une partie des quartiers centraux et faubourgs, mais également de certaines communes de première couronne, excluant les couches moyennes et populaires rejetées vers les périphéries toujours plus lointaines et pour les plus pauvres d'entre elles vers les segments les plus dévalorisés du parc immobilier : grands ensembles HLM ou « copropriétés dégradées ». Ils ont aussi souligné les dommages de l'économie touristique qui, pour satisfaire aux besoins d'hébergement, soustrait du marché locatif, une fraction, parfois non négligeable du parc de logements. Ils ont enfin souligné, tout particulièrement, pour les villes littorales, la concurrence exercée par les résidences secondaires. Si, d'une métropole à l'autre, en fonction de la pression démographique, de l'effet TGV, du poids du tourisme, les situations sont contrastées, il convient néanmoins de s'interroger sur la capacité des marchés locaux de l'habitat à produire une offre abordable et répondant désormais au ZAN sans perdre de vue la satisfaction des ménages désormais plus attentifs à la qualité de leur logement suite à leur expérience du confinement (Montpellier).

⁵ Contribution d'Emmanuelle Gangloff et Hélène Morteau à venir

⁶ Contribution de Jean-Claude Driant (École d'Urbanisme de Paris, Marne-la-Vallée) à venir

- Des espaces en creux dans le programme : les banlieues métropolitaines⁷

Les travaux se sont beaucoup focalisés sur les espaces périurbains – parce qu’une partie du devenir des grandes agglomérations urbaines s’y joue, et parce qu’au regard de cet enjeu, leur disqualification appelait révision. Ils ont par contre plutôt ignoré les banlieues, dans lesquelles résident pourtant 20 millions d’habitants. Si elles sont le plus souvent associées à l’espace des populations pauvres et ouvrières, elles sont loin de se résumer aux seuls quartiers de la géographie prioritaire. Elles sont aussi diversifiées socialement que le sont les espaces périurbains – qui ne sauraient être assimilés à la « France périphérique ». Habitées non seulement par des ouvriers et employés, mais aussi par des cadres moyens et supérieurs, elles constituent une mosaïque sociale qui s’inscrit dans une géographie propre à chacune des métropoles. Au-delà des grands projets de requalification dont elles sont l’objet (dans le cadre de la rénovation urbaine pour les Zones Urbaines Sensibles) et qui suscitent, pour certains d’entre eux, de fortes contestations, comment les banlieues sont-elles considérées et prises en compte dans les politiques urbaines ordinaires et dans le devenir des métropoles ?

- La pauvreté dans les métropoles

Contrairement aux discours ambiants, les grandes villes, qui ne regroupent qu’un cinquième de la population totale, concentrent un tiers des ménages pauvres. Or, les travaux menés dans le cadre du programme POPSU Métropoles, se sont peu intéressés à argumenter ce constat et ses effets sur les politiques métropolitaines, sinon pour souligner la responsabilité particulière qui incombe aux grandes villes en matière d’accueil et d’hospitalité. Ils ont en particulier documenté la prise en charge d’une population aux caractéristiques spécifiques, réfugiée et migrante, pour partie de passage ou en transit, dont la prise en charge mobilise autant la société civile, associations et collectifs, que les institutions métropolitaines (Grenoble). L’intervention de celles-ci oscille entre discrétion (ce n’est pas dans leur champ de compétence, mais dans ceux de l’État et des Départements) et revendication (qu’elles aient les moyens d’agir face à « l’incurie » de l’État, ou ses ambivalences).

Pour revenir aux ménages pauvres qui vivent dans les métropoles, ils n’habitent pas seulement dans les « lieux emblématiques » que sont les copropriétés dégradées ou les grands ensembles enclavés. L’inscription de la pauvreté y est plus labile : de manière plus discrète, elle se « cache » dans certains immeubles ou îlots des quartiers anciens ou, pour les populations les plus précaires, sans domicile fixe ou et migrantes pour une part, dans les « interstices » exposés ou peu visibles de la ville : porches, abords des gares, délaissés et friches urbaines, bords de fleuve ou de rocade... Outre la nécessité d’établir une géographie des « espaces résidentiels » des populations en situation de pauvreté propre à chaque métropole, comment l’action métropolitaine intervient-elle, alors qu’elle ne dispose pas des leviers de l’action sociale restés, pour l’essentiel, au Département (à l’exception de la métropole Lyonnaise) ?

⁷ Contribution de Thierry Oblet (Université de Bordeaux) à venir

DES MÉTROPOLIS QUI S'EXERCENT À LA COOPÉRATION, MAIS DANS QUELLE CONFIGURATION RELATIONNELLE ET POUR QUOI ?

Indéniablement la coopération entre territoires est désormais inscrite à l'agenda des métropoles, pour diverses raisons : sans doute pour partie en réponse à l'injonction politique qui leur est adressée de montrer qu'elles se préoccupent de leurs voisins et de leur développement, - « le ruissellement n'allant pas de soi, mais devant être organisé - , mais tout autant parce que la succession des crises et événements subis a accru la conscience de leur dépendance. Il reste à préciser le rôle qu'elles entendent y jouer et la manière dont elles l'assument.

Des acquis de POPSU Métropoles

- D'une dépendance univoque à une dépendance réciproque comme condition à la complémentarité/solidarité entre métropoles et territoires voisins

Nombre de discours de sens commun ont beaucoup insisté sur la dépendance des territoires voisins d'une métropole, du dynamisme de celle-ci pour assurer leur propre développement : cette dépendance s'est illustrée dans plusieurs figures : celle de la *commune dortoir* assurant pour le compte de la ville voisine, où se concentre l'emploi, le logement de ses travailleurs ; ou plus récemment, celle de *l'économie résidentielle* favorisant le développement de territoires par le transfert de revenus du travail acquis ailleurs (dans le pôle urbain voisin) et dépensés sur place, dans les communes de résidence. Cette économie résidentielle, mise en lumière par Laurent Davezies et Magali Talandier, a plus ou moins nourri les territoires périmétropolitains, la dimension redistributive des systèmes productivo-résidentiels métropolitains variant d'une métropole à l'autre, comme ils l'ont montré. Alors que la recherche en a privilégié la dimension systémique, les élus de ces territoires en ont souvent retenu une spécialisation qui les assignait à une économie, l'économie résidentielle, qu'ils considéraient comme « de second rang ». Aussi, sont-ils nombreux à avoir revendiqué des métropoles qu'elles amorcent un desserrement de certaines de leurs activités productives à leur profit. Il semble que dans le contexte nouveau où les métropoles ont davantage pris conscience de leur propre dépendance, elles soient plus enclines à répondre à cette demande de relocalisation, également parce que la ressource foncière dans les agglomérations urbaines se fait plus rare et plus chère.

Mais ce qui caractérise surtout la séquence actuelle des relations interterritoriales, c'est la conscience désormais plus aigüe des métropoles de dépendre, pour nombre de leurs besoins, de ressources localisées chez leurs voisins, qu'il s'agisse de nourrir leurs habitants, de disposer des matériaux nécessaires pour construire et aménager la ville, ou encore de l'approvisionnement en eau et en énergie. Les différents chocs qu'elles ont subis, suite aux crises traversées, ont souligné leur vulnérabilité et leur dépendance, dans un contexte plus général de montée des préoccupations écologiques : les ressources ne sont pas inépuisables ; elles se font plus rares ; leur usage doit répondre à l'exigence

+++

Ce qui caractérise surtout la séquence actuelle des relations interterritoriales, c'est la conscience désormais plus aigüe des métropoles de dépendre, pour nombre de leurs besoins, de ressources localisées chez leurs voisins.

+++

de sobriété et de préservation. Il devient donc nécessaire d'entrer « en relation » avec les territoires voisins, détenteurs ou producteurs de ces ressources, pour non seulement s'assurer de la « quote-part » indispensable, mais contribuer à leur gestion, car elles sont convoitées aussi par d'autres usagers.

L'épisode caniculaire de cet été, associé à une sécheresse sans précédent dans la durée, a montré combien la question de l'eau devenait sensible et potentiellement conflictuelle au regard de la diversité des usagers et usages (bassin de la Durance) : distribution de l'eau potable, irrigation, préservation des écosystèmes, besoins de l'industrie, lutte contre les incendies, activités ludiques et touristiques... appelant à des transactions à l'échelle des bassins versants. Les Agences de l'Eau qui assument une fonction de parlement de l'eau y contribuent, mais les enjeux actuels sont tels qu'ils nécessitent sans doute un élargissement du cercle des participants.

La conscience qu'ont les métropoles de leur dépendance ne modifie pas seulement leur disposition d'esprit à l'égard de leurs voisins. Elle a aussi des effets sur la posture de ces derniers. En effet, le fait d'être désormais dotés de ressources dont les métropoles ont besoin n'en font pas seulement des lieux utiles au développement de la métropole, mais des entités qui ont des atouts, rééquilibrant en quelque sorte la relation. Ils ne sont plus seulement des territoires au service de la métropole, mais ils sont davantage en mesure de faire valoir leurs propres besoins au regard des projets qui sont les leurs. La figure (désormais datée) de la dépendance univoque est à l'évidence remplacée par celle de la dépendance réciproque. Que peut-elle produire ?

Un des pères de la sociologie française (Emile Durkheim) nous a appris que la solidarité, dans les sociétés industrielles qui se caractérisent par une division des tâches, reposait sur l'expérience concrète de l'interdépendance : la spécialisation des tâches contient leur complémentarité et solidarise de fait ceux qui les accomplissent. Déplacé du social au territorial, le lien d'interdépendance (de dépendance réciproque) devrait donc permettre d'affirmer le principe heuristique d'une complémentarité/solidarité entre les métropoles et les autres territoires... Elle se substitue heureusement (non pas pour satisfaire la communauté POPSU métropoles, mais parce qu'elle rend compte d'une réalité tangible) à la fois à l'antienne de la « fracture » (des métropoles riches et polarisant les ressources face à des territoires pauvres, dépourvus et délaissés) et au mythe de « l'égalité » territoriale (des territoires dotés de la même manière), pour constituer une nouvelle donne territoriale... où chacun a de quoi échanger avec l'autre ...

- Une première ébauche de caractérisation des figures de complémentarité

L'affirmation d'une nouvelle donne territoriale – celle de la complémentarité – ne dispense pas d'un travail de recension critique et de mise en ordre des mots et expressions mobilisées dans les plateformes pour caractériser sa figure : de l'appréciation du « gouvernement par la coopération » (Montpellier) aux espaces « emboîtés » (Orléans) en passant par l'équation politique du jeu « à trois échelles » (Rouen), « la métropole transactionnelle » (Strasbourg), « le ré-

+++

Le lien d'interdépendance devrait donc permettre d'affirmer le principe d'une complémentarité / solidarité entre les métropoles et les autres territoires.

+++

encastrement » métropolitain (Grenoble) ou encore « les articulations » métropolitaines (Toulouse). Au-delà de la diversité des appellations, ne s'agit-il pas d'une même transformation, celle du passage de la domination métropolitaine aux interdépendances territoriales ?

- Des métropoles qui expérimentent de nouveaux modes de coopération

De l'affirmation d'un principe de complémentarité/solidarité à la réalité des coopérations, il y a pour le moins un long chemin à parcourir, non dépourvu de détours et d'impasses. En effet, la reconnaissance par les métropoles de cette interdépendance n'en fait pas, mécaniquement, des métropoles coopératives.

Cartographier les complémentarités

Tout d'abord, le travail d'objectivation de ces complémentarités reste largement à faire, ce qui suppose de pouvoir décrire (mesurer aussi) ce qui circule et s'échange : ressources matérielles, mais également immatérielles (bien-être, qualité de vie, tranquillité), « personnes » (flux des navetteurs quotidiens - travailleurs contre résidents, revisité et bousculé par le télétravail). La plateforme de Lille s'est engagée dans une telle démarche pour apprécier ce qui « *entre et sort* ». Cette approche par le métabolisme urbain permet indiscutablement de cartographier les « échanges de matière », aux différentes échelles, de la proximité aux lointains. Elle mériterait d'être étendue à d'autres métropoles, tant elle enrichit la représentation de la métropolisation et de ses encastnements territoriaux.

Une ingénierie relationnelle ?

Ensuite, au-delà de l'affirmation discursive par les acteurs métropolitains de la volonté de nouer des relations avec leurs « voisins », en réponse aux reproches qui leur sont adressés ou par nécessité, comment qualifier ces relations de bon voisinage que les institutions métropolitaines expérimentent ? Comment s'organisent-elles et que produisent-elles ?

Si elles créent des vice-présidences déléguées à la coopération, confirmant ainsi cette volonté dans leur agenda politique, il est plus difficile pour le moment d'identifier sur quelles compétences, sur quelles expertises, dans les services, voire en dehors, celles-ci peuvent compter pour engager ces démarches coopératives. Si généralement, les métropoles se sont dotées d'une « paradiplomatie » pour gérer leurs relations à l'étranger (relations qui mobilisent bien d'autres registres que celui, traditionnel, des jumelages), les échanges avec leurs voisins reposent sur un autre registre « diplomatique » qui ne semble pas encore avoir donné lieu à structuration. Cependant, en l'absence d'une ingénierie relationnelle adaptée, de manière prudente, par tâtonnements, pour ne pas brusquer les équilibres politiques ou les autres grandes collectivités, des relations s'ébauchent, en dehors des cadres habituels, sur d'autres objets, et selon d'autres modalités que celles qui existaient jusque-là.

Des scènes ont préexisté, mais la coopération s'expérimente dans des cadres moins formalisés

En effet, avant que la question des relations et coopérations interterritoriales n'entre en politique et ne soit mise en mots, des scènes et des dispositifs à caractère très institutionnel, « normés », aux règles bien définies, ont permis des transactions entre territoires métropolitains et périmétropolitains, par exemple pour mener les exercices de planification à grande échelle, qu'il s'agisse, hier des SDAU ou plus récemment des SCOT, ou sur de grands projets d'aménagement et de développement qui ont vu se nouer des alliances pour

assurer leur portage auprès de l'État ou de l'Europe (ligne à grande vitesse Paris/Bordeaux/Toulouse), ou bien qu'il s'agisse des syndicats mixtes des transports, etc. Dans nombre de ces scènes et dispositifs, les Agences d'Urbanisme ont joué un rôle essentiel, d'animation, de médiation ou de facilitation. Cette expérience les met en situation de pouvoir faire de même dans les nouvelles modalités de coopération qui s'esquissent. Car, l'effort actuel de coopération interterritoriale emprunte d'autres voies, moins formelles. Il ne s'agit parfois que de simples dialogues, mais il peut aussi donner lieu à des engagements précis. Pour ce faire, d'une part les métropoles se saisissent d'une offre nouvelle d'instruments qui obéissent à d'autres logiques, plus souples et plus ouverts quant à leur finalité : pôles métropolitains, contrats de réciprocité. D'autre part, elles inventent leurs propres cadres : parlement ou forum des territoires, association, entente cordiale, alliance, etc. L'inventaire de ces dispositifs reste encore largement à faire.

Symétrie ou dissymétrie entre les parties prenantes ?

Si cette coopération requiert des compétences relationnelles, il importe également d'apprécier sur quelles bases elle s'établit : symétrie des parties prenantes ou dissymétrie ? Elles sont souvent loin d'être horizontales. Le risque d'une conception instrumentale de l'échange, qui vise à mettre à leur service les autres territoires existe du côté des métropoles, bien qu'elles s'en défendent, arguant de la contrepartie. Une telle posture est cependant devenue difficile à tenir. L'interdépendance rétablit de fait une certaine symétrie. Par ailleurs, les territoires « partenaires » des métropoles sont loin d'être dépourvus de toute ingénierie ou compétence pour mener ces négociations. S'ils ne disposent pas de services équivalents à ceux des métropoles, ils peuvent s'appuyer sur d'autres formes d'expertise bien présentes dans leur société civile. Qu'elle soit citoyenne, associative ou professionnelle, elle est prête à se mobiliser pour que ces territoires soient « acteurs » des transactions.

Des coopérations plutôt bilatérales

Ces coopérations se développent préférentiellement dans le cadre de relations bilatérales (une métropole et un territoire voisin), parce que la discussion et la négociation y sont plus simples à mener. Mais cela instaure une autre forme de dissymétrie : car, seule, la métropole est en relation avec chacun, privant, de fait, les territoires voisins de toute possibilité d'alliance. Néanmoins, la coopération peut y déboucher sur un réel échange de « ressources », satisfaisant les attentes des deux parties. Il en est ainsi des quelques contrats de réciprocité signés. Dans cette expérimentation de nouveaux assemblages territoriaux « un à un », qu'elles initient et animent sans rencontrer d'obstacles – les partenaires s'étant choisis – les métropoles acquièrent une « aisance et une assurance relationnelles ». Il n'est pas certain que celles-ci y suffisent, quand les coopérations relèvent du multilatéralisme.

L'enjeu du multilatéralisme

C'est un régime pourtant plus adapté à de nombreux sujets, en particulier quand il s'agit, non plus seulement d'échanger, de part et d'autre, des ressources, mais de gérer « de concert » un « bien commun » comme l'eau ou l'énergie. L'essentiel des enjeux de la transition écologique, qu'ils soient environnementaux ou énergétiques, ne peuvent se traiter que dans le cadre de scènes transactionnelles plurilatérales où la démultiplication des acteurs concernés et l'expression d'intérêts souvent divergents conduiront à des compromis plus difficiles à établir que « l'entente cordiale » qui prévaut dans le bilatéral.

Une irruption des métropoles dans un champ déjà occupé

Néanmoins, qu'il s'opère dans un cadre bilatéral ou multilatéral, l'engagement des métropoles dans cette coopération n'est pas « un long fleuve tranquille », en particulier parce qu'elle les met en situation de concurrence avec d'autres collectivités, ou parce que du moins celles-ci l'apprécient ainsi.

C'est en particulier le cas des Départements. Se considérant comme étant en charge de la ruralité et à ce titre du développement des territoires périmétropolitains, nombre d'entre eux ne voient pas d'un bon œil les métropoles s'adresser à ces territoires et échanger directement avec eux. L'entrée dans un processus de coopération directe avec la métropole pour négocier une aide au développement n'est d'ailleurs pas sans risque pour ces territoires dont le développement et l'équipement sont largement subventionnés par la collectivité départementale.

Si les relations entre les deux exécutifs varient d'une métropole à l'autre et d'un département à l'autre, les situations conflictuelles ne s'expliquent pas simplement par des appartenances partisans opposées. Elles renvoient tout autant à la place et au rôle de chacun(e), certes définis par la loi, mais largement revisités par la pratique et l'action. L'injonction faite aux métropoles de développer des coopérations avec leurs voisins a élargi leur champ d'intervention, en les « autorisant » en quelque sorte à participer au développement et à l'aménagement du territoire, prérogative dévolue à d'autres : au Département dans sa fonction de défenseur/promoteur des territoires ruraux et à la Région en charge du SRADDET.

En attendant que la loi vienne opérer a posteriori une régulation, en redistribuant les compétences, – ce qu'elle fait régulièrement et a fait il y a peu (loi NOTRE) – au constat de leur chevauchement/recouvrement, à quelles conditions l'impératif de « cohésion sociale » que porte l'État, peut-il amener à faire converger les stratégies des grandes collectivités que sont les Régions, les Départements et les Métropoles – bien que ces dernières, à l'exception de Lyon, ne le soient pas de plein droit... (peut-être d'ailleurs s'agit-il là d'une des premières conditions à remplir !) – en matière d'aménagement et de développement des territoires ?

L'alimentation au cœur des coopérations

S'intéresser aux coopérations, c'est aussi regarder les objets sur lesquels elles portent, quand elles se traduisent par de vrais engagements. Le champ qui a sans doute été le plus investi à ce jour est sans conteste celui de l'alimentation. La crise sanitaire et le confinement n'y sont pas étrangers. Plusieurs métropoles ont en effet mis en place des Plans Alimentaires Territoriaux impliquant leurs voisins pour organiser des circuits courts de distribution, des filières locales qui assurent aux agriculteurs des débouchés sécurisés et aux citoyens une nourriture de qualité, produite localement. Ainsi formulés, les PAT paraissent bien illustrer un modèle « gagnant/gagnant ». Ils ne sont cependant pas dépourvus de malentendus : les agriculteurs des territoires périmétropolitains, ou du moins une partie d'entre eux, peuvent en effet avoir d'autres projets que celui de nourrir la métropole. Ces discordances dans les projets de développement des territoires, selon qu'ils sont vus par la Métropole ou par les acteurs du territoire, peuvent relever d'une méconnaissance, ou d'une incapacité à reconnaître aux territoires voisins la responsabilité de la définition de leur projet. Comment la métropole peut-elle se mettre au service de ces

+++

L'engagement des métropoles dans la coopération interterritoriale n'est pas « un long fleuve tranquille », en particulier parce qu'elle les met en situation de concurrence avec d'autres collectivités.

+++

territoires et de leur développement et non les mettre à son service, fût-ce en les assurant d'une forme de développement ?

Des prolongements nécessaires...

- Métropoles et Régions, associées ou rivales ?⁸

Si la décentralisation a instauré les régions comme « chefs de file » du développement économique et plus récemment de la transition écologique. Elle leur a aussi dévolu l'aménagement du territoire. Mais dès lors que les métropoles s'engagent dans des contrats de réciprocité ou tout autre forme de coopération interterritoriale avec les territoires périmétropolitains, elles sont également susceptibles d'intervenir dans ces différents champs. Au-delà du partage réglementaire des compétences, comment s'articule la division du travail entre les régions et les métropoles ? Selon une logique d'échelle ? Sont-elles associées ou rivales des politiques territoriales de développement, de transition et d'aménagement du territoire ?

Par ailleurs, la loi du 16 janvier 2015, a bouleversé la carte des régions, privant certaines métropoles de leur statut de capitale (Clermont-Ferrand ou Montpellier), non sans conséquence sur les fonctions urbaines qu'elles assument, leur reconnaissance interne et externe, confortant, à contrario, celles qui ont été promues capitale de ces nouvelles régions, étendant leur « commandement » sur un espace augmenté. A quels transferts, négociations, compromis redistribution entre les unes et les autres, ces recompositions ont-elles donné lieu ?

- La frontière d'État, obstacle ou ressource dans les coopérations interterritoriales des métropoles frontalières et transfrontalières⁹ (Strasbourg, Nice, Lille)

Avec la frontière, ces métropoles sont dotées d'un « capital territorial » spécifique qui ne constitue pas nécessairement un obstacle, bien que ses effets ne soient pas complètement abolis comme l'a montrée la fermeture, en raison de la pandémie, de la frontière franco-belge entravant les mobilités quotidiennes qui solidarisent les villes françaises et belges au sein de la conurbation métropolitaine Lille-Roubaix-Tourcoing-Tournai-Courtrai.

Les coopérations interterritoriales impliquant des territoires situés de part et d'autre d'une frontière sont marquées, d'une part par les processus d'européanisation, d'autre part par les modes d'organisation politiques, institutionnels et territoriaux propres à chaque pays qui peuvent les faciliter ou les empêcher. Elle introduit néanmoins une complexité particulière.

Si les métropoles frontalières et/ou transfrontalières ont en commun un certain nombre de caractéristiques, elles présentent néanmoins une grande variété de situations liée à leur histoire, aux relations entre les pays concernés, aux pratiques et aux formes d'institutionnalisation éprouvées des coopérations. Les documenter permettra de mieux comprendre les conditions de la construction de l'action publique dès lors qu'elle met en jeu la frontière.

- L'impensé du rapport entre la métropole du Grand Paris et les autres métropoles : de « l'ombre portée » à la « métropole France »¹⁰

Absente du programme POPSU Métropoles, en raison de son « incomparabilité » avec les autres systèmes métropolitains français, la métropole parisienne

⁸ Contribution de Philippe Estèbe (Acadie) à venir

⁹ Contribution à venir de Philippe Hamman (Université de Strasbourg) à venir

¹⁰ Contribution de la Chaire du Grand Paris-Daniel Béhar à venir

reste cependant encore, dans l'armature urbaine française, au centre des réseaux et mobilités. Elle est, par ailleurs, la seule agglomération française qui peut être qualifiée de « globale » pour reprendre le qualificatif de Saskia Sassen.

Elle a été néanmoins présente, « en creux », via son « ombre portée » sur ses voisines, situées à moins de 150 kms (Orléans, mais c'est également le cas d'autres « villes-cathédrales »), à l'échelle d'un bassin parisien élargi : si leurs habitants peuvent accéder assez facilement aux aménités parisiennes, ces villes « à une heure de Paris » peuvent aussi profiter du desserrement « résidentiel » d'un Grand Paris où les conditions d'habitat sont loin de satisfaire aux attentes des ménages. Elle est aussi présente via les relations de concurrence ou de complémentarité qu'elle entretient, avec les agglomérations de l'axe Seine (dont Rouen), ou avec des métropoles plus éloignées, mais néanmoins inscrites dans le réseau ferroviaire de la grande vitesse (Lille, Lyon, Aix-Marseille, Bordeaux, etc.), questionnant la pertinence de la figure de la « Métropole France ». Éclairer les relations entre Paris et les métropoles régionales, les figures dans lesquelles elles s'inscrivent, c'est revisiter l'hypothèse de la « métropole France » développée par Pierre Veltz qui réunit les dix grandes agglomérations urbaines reliées à Paris accessibles à moins de trois heures de train.

- « Ré-historiciser » les relations entre les villes et leur environnement¹¹

La complémentarité des villes avec leur environnement n'a pas attendu « son entrée en politique » pour exister. On peut d'ailleurs considérer qu'il y a toujours eu un lien organique entre les deux, la première ayant eu, entre autres pour fonctions, celle d'écouler les surplus agricoles. Il est donc utile de réinscrire dans le temps long cette question afin de remettre en perspective les injonctions dont les métropoles sont aujourd'hui l'objet, d'autant que la « mise en mots » de ces relations a emprunté à des figures successives qui témoignent de représentations différentes : de la solidarité « ville/campagne », au « front conquérant de l'urbanisation », à l'hybridation de la « rurbanisation » jusqu'à « l'euphémisation » des rapports « interterritoriaux ».

- La question devenue névralgique de la transition énergétique¹²

Les métropoles sont à la fois fortement émettrices de gaz à effet de serre et consommatrices de ressources énergétiques dont la provenance leur est extérieure. Leur engagement dans la transition énergétique les conduit non seulement à agir pour faire baisser leur consommation et diminuer leur empreinte carbone, mais également à expérimenter les TEPOS (Territoires à Énergie POSitive), la construction de bâtiments à énergie positive ou de quartiers d'auto-consommation collective. Mais, pour l'essentiel, elles restent encore fortement dépendantes des territoires, voisins ou éloignés, où sont produites ces énergies, barrages hydroélectriques de montagne, parcs photovoltaïques ou éoliens installés à la campagne ou en mer pour les seconds, etc. La guerre en Ukraine et les mesures prises contre la Russie se traduisent par une baisse de la fourniture en gaz et un renchérissement du coût du pétrole qui engagent à accélérer la conversion énergétique. Dans ce contexte, comment les métropoles renouvellent-elles leurs coopérations pour mieux diversifier et sécuriser leur approvisionnement, en complément des stratégies de l'État, à l'heure où la territorialisation des politiques publiques de la transition énergétique se pose dans des termes nouveaux et où la concurrence entre consommateurs s'accroît considérablement ?

¹¹ Contribution de Fatha Belmessous (ENTPE, Vaulx-en Velin) à venir

¹² Contribution de Jérôme Dubois (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Aix-en-Provence) à venir

EN GUISE DE CONCLUSION...

Tout observateur impartial (objectif ?) ne peut que conclure que les métropoles, « sous contraintes », mais aussi « de leur propre chef » se transforment, s'efforcent de s'adapter, expérimentent de nouveaux chemins... Sans doute ne le font-elles pas assez vite au regard de l'urgence climatique. Mais à la complexité des mutations nécessaires : renouvellement des référentiels de l'action publique, restructuration des services, etc. s'ajoute aussi la relative « inertie » d'une partie conséquente de la société métropolitaine dans la conversion nécessaire de son mode de vie et de ses pratiques, au-delà de l'engagement « militant » de ses franges les plus « éclairées » (dont les plus jeunes de ces habitants). L'été 2022 et l'accumulation spectaculaire des événements climatiques « extraordinaires » auxquels il a donné lieu, agira-t-il, de ce point de vue, comme un électrochoc, hâtant l'instauration d'une « alliance » entre les pouvoirs métropolitains et leur société pour accélérer la lutte contre le réchauffement climatique et mettre en actes le principe de sobriété ?

Au-delà de cet horizon qui autoriserait la bifurcation (?), la rupture (?) attendue, si l'on prend un peu de hauteur, à distance du terrain et en « surplomb » des métropoles, comment pourrait-on qualifier, en prenant le risque d'une simplification outrancière, l'effet sur leur trajectoire des changements observés (dans leur appréhension des problèmes et enjeux, leurs projets, leurs modes de faire, leurs relations aux autres) : est-il de l'ordre d'un simple frémissement (prémices d'une inflexion à venir) ou d'ores et de l'ordre d'un infléchissement déjà sensible ? Si tel est le cas, pouvons-nous en conclure (provisoirement) que, dans la séquence de ces 4 ans que nous avons observée, elles ont œuvré à se mettre « en ordre de marche » et à défricher ... le chemin des transitions... ? Il leur resterait alors à s'y engager résolument...

Si l'actualité récente et l'urgence ont mis sur le devant de la scène la transition écologique, au moins dans sa double dimension énergétique et environnementale, il est bon de rappeler que bien d'autres transitions, dont les enjeux s'additionnent, se recouvrent et font système, les attendent : démographique au regard du vieillissement de la population et de l'allongement de la durée de vie ; sociale, en raison de la cristallisation des inégalités sociales et de la pauvreté ; économique, en raison de la digitalisation des activités de production et de services ; démocratique, face à l'affaiblissement du jeu démocratique...

À poursuivre et suivre...

