



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

EPAU GROUPEMENT
D'INTÉRÊT PUBLIC
L'Europe des Projets
Architecturaux et Urbains



LA MÉTROPOLE ET LES AUTRES

ÉTUDES TRANSVERSALES

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
par Marie-Christine Jaillet	
LE SYNDROME DU TITANIC DES « MÉTROPOLIS LITTORALES »	7
par Valérie Lavaud	
LES MÉTROPOLIS TRANSFRONTALIÈRES	19
par Philippe Hamman	
LES VILLES-CENTRES ET LEURS MÉTROPOLIS	29
par Alain Bourdin	
RÉGIONS ET MÉTROPOLIS : RIVALES POUR EXISTER, ASSOCIÉES POUR AGIR	39
par Sacha Czertok et Philippe Estèbe	
LE GRAND PARIS ET LES MÉTROPOLIS	47
par Daniel Béhar et Matilin Le Meur	
LES CITOYENS ET LA MÉTROPOLIS	55
par Samuel Depraz	
LES MARCHÉS LOCAUX DU LOGEMENT	65
par Jean-Claude Driant	
LES BANLIEUES ET LES MÉTROPOLIS	73
par Thierry Oblet	
MÉTROPOLIS ET MODÈLES D'URBANISATION	83
par Emmanuelle Gangloff et Hélène Morteau	
LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	95
DE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE par Jérôme Dubois	



**MARIE-CHRISTINE
JAILLET**

**RESPONSABLE
SCIENTIFIQUE DU
PROGRAMME POPSU
MÉTROPOLES**

Ce recueil réunit les versions synthétiques des contributions commandées à des chercheuses et chercheurs en complément des travaux réalisés par les 14 plateformes du programme de recherche-action *POPSU Métropoles* publiés dans la collection des *Cahiers POPSU* édités chez Flammarion (*Autrement*).

Elles abordent des questions évoquées lors des échanges entre plateformes, ou lors des séminaires d’Arc-et-Senans réunissant chaque année leurs responsables scientifiques et référents. Si ces questions ont bien été identifiées comme des questions intéressantes et relevant des préoccupations du programme, elles n’ont cependant pas fait l’objet de réels travaux par les équipes de recherche des différentes plateformes, justifiant par là-même la commande de notes complémentaires. Elles portent également sur des questions qui relèvent des zones d’ombre ou des impensés du programme, mais qu’il convenait d’éclairer dans la mesure où elles participent de la bonne compréhension des enjeux auxquels les grandes agglomérations urbaines sont confrontées.

Elles ne reposent pas sur des investigations supplémentaires ou des travaux de terrain, mais mobilisent les acquis et l’expertise scientifique des chercheuses et chercheurs sollicités.

Elles portent sur des sujets variés, concernant toutes les métropoles incluses dans le programme, par exemple sur l’état du marché du logement ou seulement quelques-unes d’entre elles, comme par exemple la question transfrontalière.

On sait combien le devenir des métropoles dépend pour partie de conditions objectives, dictées par leur histoire, politique et socio-économique, mais aussi par leur environnement physique. En la matière, deux situations géographiques méritaient d’être éclairées, en raison de leur incidence sur la destinée des métropoles qui les partagent : être une métropole littorale, ou être une métropole frontalière ou transfrontalière.

Les métropoles littorales dans un contexte de vulnérabilité accrue en lien avec les effets du changement climatique, doivent reconsidérer leur modèle de développement, en particulier dans sa dimension touristique. Il s’agit donc d’examiner, ainsi que le propose la contribution de Valérie Lavaud comment ces métropoles envisagent leur littoral et prennent en compte sa fragilité accrue.

Quant aux **métropoles transfrontalières** sur lesquelles se penche la contribution de Philippe Hamman, elles sont dotées, avec la frontière, qui ne saurait être seulement considérée comme un obstacle ou une contrainte, d'un « capital territorial » spécifique. Mais elles sont aussi confrontées à des modalités de construction des politiques complexifiées, voire empêchées, par l'organisation politique, institutionnelle et territoriale propre à chacun des pays « en regard ».

Si les travaux des plateformes se sont beaucoup intéressés aux relations tissées par les métropoles avec leurs voisins, ils ont moins exploré **les relations entre les villes-centres et les autres communes de l'institution métropolitaine**. Or, s'intéresser à ces relations permet d'éclairer la manière dont s'organise le pouvoir métropolitain, sur quel(s) compromis il s'établit et quelle place il fait aux maires. Cela suppose, comme le montre la contribution d'Alain Bourdin de prendre en compte les configurations territoriales, les équilibres démographiques et économiques, les rapports de force politiques, le degré de maturité de la coopération intercommunale.

Réinscrire les métropoles dans un système territorial plus large a conduit à porter intérêt aux intercommunalités périmétropolitaines avec lesquelles elles entrent en transaction, mais aussi à mobiliser d'autres échelles que la proximité et leurs acteurs, plus évoquée qu'analysée par les travaux des plateformes, s'agissant de l'échelle régionale, quasiment ignorée s'agissant du territoire national et de leur rapport avec la Métropole Parisienne. Or, la première met en jeu, un acteur, La Région, à qui l'État a concédé la responsabilité de l'aménagement et du développement territorial, champ que les métropoles investissent également quand elles se préoccupent d'organiser les retombées de leur propre développement sur les territoires qui les entourent. Quant à l'échelle nationale, elle met en jeu la première des métropoles, le Grand Paris, qui a tenu, dans le temps long de l'histoire du développement des villes, un rôle particulier sur lequel il convenait de revenir.

S'intéresser au **couple métropole-région**, c'est avant tout interroger leurs relations : sont-elles associées ou rivales des politiques territoriales de développement, de transition et d'aménagement du territoire ? Assiste-t-on à une répartition de cette fonction d'aménageur entre les deux, selon une logique d'échelle, la Région intervenant à la « grande » échelle du territoire régional, la Métropole à celle de son aire d'influence. C'est à ces questions que la contribution de Philippe Estèbe et Sacha Czertok tente d'apporter une réponse.

La Métropole Parisienne a été la « grande absente » du programme *POPSU Métropoles*, du fait de son « incomparabilité » avec les autres métropoles françaises. Mais, en creux, il en a été parfois question, au moins en raison de son « ombre portée » sur ses voisines. Difficile d'en rester à cette seule figure et de ne pas tenter d'approcher plus largement ses relations avec les autres grandes agglomérations françaises, en prenant en compte l'effet de distance/accessibilité, ce à quoi la contribution de Daniel Béhar et Matilin Le Meur s'attache : à quel(s) modèle(s), ces relations ont-elles obéi et obéissent-elles : dépendance ? Équilibre ? Concurrence ? Association, au sens de la « métropole France » avancée par Pierre Veltz ?

Analyser la manière dont les métropoles ont réagi aux différentes crises sociales qu'elles ont eu à affronter (des « gilets jaunes » aux effets de la crise écologique en passant par la pandémie) a conduit plusieurs plateformes à s'intéresser à la société métropolitaine, pour constater que la métropolisation n'a pas toujours bonne presse, mais pour souligner aussi la vigueur des mobilisations citoyennes pour s'engager « par

+++
Réinscrire les métropoles dans un système territorial plus large a conduit à porter intérêt aux intercommunalités périmétropolitaines avec lesquelles elles entrent en transaction, mais aussi à mobiliser d'autres échelles que la proximité et leurs acteurs

+++

le bas » dans des formes d'expérimentation, en réponse aux défis auxquels les métropoles sont confrontées. C'est bien la question des **rapports entre les citoyens et les métropoles** que la contribution de Samuel Depraz invite à revisiter. En effet, ces intercommunalités sont restées éloignées du citoyen qui a tendance à les considérer comme des instances technocratiques. Parmi les causes de ce déficit démocratique, la faible légitimité des exécutifs métropolitains dont la désignation ne relève pas du suffrage universel direct. Mais le déport des politiques métropolitaines du paradigme entrepreneurial vers les enjeux d'habitabilité, au quotidien, de la métropole pourrait favoriser la réappropriation politique par les citoyens des enjeux métropolitains. Revenir sur les rapports entre les citoyens et les métropoles, c'est, bien sûr, se demander si la quête, plus ou moins partagée, de la légitimation par l'élection au suffrage universel direct, suffira à résoudre la question des modalités d'association des citoyens à la gestion métropolitaine. C'est aussi observer comment, sans affaiblir la démocratie communale, la société métropolitaine parvient à s'organiser pour faire entendre sa voix.

Laisser libre cours aux chercheurs et acteurs pour définir de concert les objets sur lesquels travailler, comme l'a promu le programme *POPSU Métropoles*, c'est assumer le risque que des questions, dont personne ne nie l'importance, ne soient néanmoins pas retenues, parce qu'elles apparaissent, localement, moins prioritaires que celles choisies. Parmi ces questions que le programme n'a pas vraiment explorées, il paraît surprenant de compter le fonctionnement des marchés locaux du logement et la situation des banlieues, au regard de la place que l'une et l'autre ont occupé et continuent d'occuper sur l'agenda politique.

Si **les marchés locaux du logement** ont fait l'objet de nombreuses analyses, c'est parce qu'ils jouent un rôle central dans les trajectoires des territoires métropolitains. À la fois matrice et produit de la fabrique urbaine, ils dépendent de facteurs nationaux (aménagement du territoire et lien à « l'effet TGV », évolution dans la gouvernance du logement social et dans les aides de l'État, etc) tout autant que de facteurs locaux. Dans un contexte plus général de crise du logement, et plus particulièrement d'inadaptation qualitative de l'offre à la demande, les situations des différentes métropoles restent contrastées. La contribution de Jean-Claude Driant s'efforce de caractériser les marchés locaux des métropoles et d'analyser comment, face au renchérissement du coût du logement, à la difficulté croissante d'accéder à la propriété, à l'insuffisance de l'offre HLM, se pose le débat sur le logement abordable. En quoi peut-il être une réponse à cette crise ?

Associées à l'espace des populations pauvres et ouvrières, **les banlieues** ne se réduisent cependant pas aux seuls quartiers de la géographie prioritaire. La contribution de Thierry Oblet rappelle qu'elles sont aussi composites que les espaces périurbains et qu'elles accueillent près de 20 millions d'habitants. Au regard de leur place au sein de la constellation métropolitaine, il importait donc de revenir sur leur formation, d'interroger leur diversité, ainsi que le rôle qui leur est dévolu dans la fabrique métropolitaine : si elles peuvent faire l'objet de requalification par de grands projets urbains, elles sont aussi le lieu de leur contestation quand ils viennent effacer d'autres strates de leur histoire.

Nombre de plateformes ont interrogé la manière dont les métropoles s'efforcent de satisfaire aux besoins de leurs habitants en matière de logements et d'équipements, tout en répondant aux exigences de la sobriété foncière et de la préservation des écosystèmes. Alors que l'application de modèles urbains hors sol pour répondre aux standards de la durabilité fait l'objet de critiques – c'est le cas

+++

Mais le déport des politiques métropolitaines du paradigme entrepreneurial vers les enjeux d'habitabilité, au quotidien, de la métropole pourrait favoriser la réappropriation politique par les citoyens des enjeux métropolitains.

+++

notamment des « écoquartiers » -, la contribution d'Emmanuelle Gangloff et Hélène Morteau appréhende la manière dont s'élaborent, circulent et se diffusent de **nouvelles pratiques et modèles d'urbanisation** participant d'une écologisation de la planification et de l'urbanisme, au-delà d'opérations à visée démonstrative.

Si la transition environnementale est bien « en marche » dans les politiques que déploient les métropoles, sa mise en œuvre ne va pas de soi tant elle remet en cause les manières de penser et faire. Nombre de plateformes ont observé des mutations en cours qu'il paraissait nécessaire de resaisir par un propos plus général sur les modalités de **territorialisation des politiques publiques de la transition environnementale**, question qu'aborde la contribution de Jérôme Dubois. Les métropoles sont à la fois au cœur des émissions de Gaz à effet de serre et consommatrices de ressources et, dans le même temps, actrices politiques de premier plan dans l'engagement d'une transition écologique. L'atterrissage, au niveau local, des engagements pris aux échelles internationale, européenne et nationale nécessite l'organisation d'une transversalité entre services et institutions, qui plaide, de surcroît, en faveur d'un renouveau des coopérations interterritoriales. Comment l'action publique métropolitaine s'en saisit-elle ? Comment les traduit-elle dans des documents de planification tout en en faisant des supports du dialogue interterritorial ?

Enfin, si les complémentarités territoriales sont « mises en mots » depuis les années 1990, par la notion d'interterritorialité, ou par l'invocation de la solidarité ville/campagne ou encore par la convocation de la réciprocité territoriale, les complémentarités entre les grandes villes et leurs espaces environnants sont très anciennes, de même que les fonctions de centralité et de pouvoir dont elles disposent. **L'approche diachronique de la fabrique métropolitaine** sur le temps long (depuis la fin du XIX^e siècle) doit permettre de mieux saisir des dynamiques urbaines encore à l'œuvre aujourd'hui et de resituer dans les processus d'urbanisation/métropolisation de longue durée l'institutionnalisation par la loi des métropoles (contribution à venir de Loïc Vadelorge sur l'approche historique du fait métropolitain).



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LE SYNDROME DU TITANIC DES « MÉTROPOLES LITTORALES »

ÉTUDES TRANSVERSALES / VALÉRIE LAVAUD

+++++

par **Valérie Lavaud**, professeure des
universités, Université Paul-Valéry
Montpellier 3, ART-DEV

INTRODUCTION : LE SYNDROME DU TITANIC ? « LEONARDO DI CAPRIO ET KATE WINSLET HABITENT DANS UNE MÉTROPOLE LITTORALE... »

On danse, on chante aujourd'hui sur les quais de la Garonne à Bordeaux, de la Seine à Rouen, sur l'île de Nantes, dans le quartier de l'Eure au Havre, sur les terrasses d'Euroméditerranée à Marseille..., comme on dansait et chantait en 1912 sur les ponts du Titanic dans l'Atlantique Nord.

Les métropoles sont considérées aujourd'hui comme les « perles des villes », tout comme le Titanic représentait alors la « perle des bateaux », « le plus grand, le plus luxueux et le plus sûr » de tous les bateaux. De la même façon, les métropoles sont considérées aujourd'hui comme ces grandes villes « attractives » pour les investisseurs, les « classes créatives », bénéficiant de « l'excellence » d'entreprises de haute technologie et concentrant toute une série d'avantages urbains qui leur confèrent un rang de premier ordre dans la « compétition nationale, voire internationale ».

Puis vient le temps de la « catastrophe ». Malgré sa réputation de navire insubmersible, le *Titanic* a fait naufrage dans la nuit du 14 au 15 avril 1912 après avoir percuté un iceberg, entraînant la mort de près de 1 500 personnes. Ce fut l'une des plus grandes catastrophes maritimes mondiales par temps de paix. Du côté urbain, les grandes villes littorales sont devenues les marqueurs urbains de la catastrophe à venir. En France, selon les estimations, c'est Le Havre qui paiera le plus lourd tribut - avec un milliard d'euros de biens inondables impactés-, suivie de près par Caen et Bordeaux. Des photomontages - avec réchauffement à 1,5°C et à 3°C - montrent la cathédrale de Nice, le Monument aux Girondins de Bordeaux entourés d'eau...

Alors, que nous apprend cette « apocalypse joyeuse »¹ des « métropoles littorales » ? D'un côté, des métropoles attractives, avec de grands projets d'investissement, des marchés immobiliers en feu... ; de l'autre, des métropoles menacées, que l'on brandit comme des totems pour rappeler la toujours plus urgente nécessité de respecter l'Accord de Paris, de changer de cap...

Au début du XX^e siècle, le principal effet du naufrage du *Titanic* a été d'ébranler la foi dans le « progrès naval ». En ce début de XXI^e siècle qui prend des airs de pré-catastrophe urbaine littorale, avons-nous encore foi dans le progrès métropolitain ?

L'OBJET ? MOINS LES « MÉTROPOLIS LITTORALES FRANÇAISES » QUE DES LABORATOIRES DE LA MÉTROPOLISATION

QUAND LE « DÉSIR DE MÉTROPOLE » RENCONTRE LE « DÉSIR DE RIVAGE »

La rencontre de la « métropole » et de la « mer » signe l'un des duos « ville-milieu » emblématiques de l'histoire urbaine. Les métropoles littorales se situent au croisement de deux processus parallèles, qui s'étayaient mutuellement : l'urbanisation des littoraux et la littoralisation des métropoles.

D'un côté, les littoraux ont été, et sont encore, des lieux privilégiés pour les grandes concentrations urbaines : des métropoles de l'Antiquité grecque avec leurs comptoirs sur le pourtour de la Méditerranée, jusqu'aux « villes-mondes » (Venise, Anvers, Gênes, Amsterdam, Londres, New York...) de Fernand Braudel, servant de camp de base pour l'expansion du capitalisme depuis l'époque moderne. De l'autre, la littoralisation des métropoles repose aujourd'hui sur l'attrait du bord de mer, associé à un mode de vie recherché, à l'image de la figure de l'habitant-touriste, profitant à la fois des centralités urbaines et de la qualité de vie littorale.

MAIS QUAND TOUT DEVIENT « MÉTROPOLE » ET TOUT DEVIENT « LITTORAL », L'IMPOSSIBLE INVENTAIRE DES « MÉTROPOLIS LITTORALES FRANÇAISES »

Mais la réflexion achoppe sur la notion contemporaine de « métropole ». Effet de taille, effet de consécration institutionnelle par la loi MACTAM de 2014... difficile de définir une « Métropole » en France. Parallèlement, tout semble devenir littoral. Le littoral vient même aux métropoles intérieures, avec la création de « plages urbaines » - sur le modèle de « Paris-Plage » - qui servent de « modèle d'espace public idéal » en « donnant un air de vacances » à la métropole². On parle de « balnéarisation métropolitaine ».

Le tout rend l'inventaire des « métropoles littorales françaises » complexe, et probablement vain. Tout au plus peut-on dresser une typologie des grandes villes littorales hexagonales en distinguant des villes plus ou moins proches de la mer, celles dont le port, plus ou moins périphérisé, demeure plus ou moins productif : ce sont les « villes portuaires maritimes » (Le Havre, Brest, Marseille, Toulon, Nice) ; les villes de fond d'estuaire, avec des ports historiques dont l'activité portuaire a plus ou moins perduré, et ayant conservé des liens plus ou moins forts avec leur embouchure fluviale (Rouen, Nantes et Bordeaux) ; et enfin, les « villes rétro-littorales » se projetant vers la mer de façon volontariste (Montpellier) ou des villes intérieures balnéarisées se dotant de plages urbaines (Paris...).

L'ENJEU ? PENSER LES « PROGRÈS » ET « RÉGRÈS » LIÉS À LA MÉTROPOLISATION DEPUIS LA MER

Pour autant, analyser la trajectoire des grandes villes littorales comporte un intérêt qui va bien au-delà de leurs seuls destins. Cela nous permet de questionner les « progrès » et « régrès » liés à la métropolisation – pour reprendre les termes du géographe Élisée Reclus (1830-1905), observant alors la première Révolution Industrielle³. La métropolisation est définie comme le processus de concentration d'habitant-e-s à fort pouvoir d'achat, d'investissements, d'entreprises (« concentration sélective »), qu'il faut capter dans le cadre d'une compétition interurbaine, sur la base d'un pouvoir d'attractivité lié à des avantages métropolitains spécifiques. La métropolisation assure le rayonnement de l'entité urbaine au-

delà de son périmètre (c'est la métropole, au sens premier de « ville-mère ») et sur d'autres villes (polarisation) et ultimement, un « développement métropolitain ». Notons que ce dernier reste à définir (avec quels bienfaits ? et pour qui ?).

Or les grandes villes littorales représentent de véritables laboratoires de la métropolisation. Premièrement, les grandes villes littorales sont les premières à offrir un cycle complet de métropolisation, à travers « l'amerrissage du mythe métropolitain » en bord de mer. En effet, au même titre que la « mondialisation » (ou globalisation, pour être plus précise) dont elle est la projection au sol urbaine, la métropolisation comporte deux phases : l'une « heureuse » et l'autre, « inquiète » avec les intrusions et la montée des eaux. Deuxièmement, les grandes villes littorales constituent une exception au sein des pays riches. Selon le *ratio* « Émission-Émergence » (l'échelle logarithmique qui rapporte la contribution des émissions aux impacts à venir), ces derniers sont relativement plus responsables du « réchauffement climatique » qu'ils n'en subissent les impacts. Or à l'inverse, en étant directement touchées par l'intrusion d'eaux et la montée de la mer, les grandes villes littorales font partie des territoires qui payent le plus lourd tribut au « dérèglement climatique ». Troisièmement, les grandes villes littorales sont de ce fait à l'avant-garde de la recherche de solutions, de politiques urbaines de crises (dérèglement climatique, crise écologique, crise démocratique...) et de nouveaux modèles urbains. En un mot, les grandes villes littorales permettent de questionner notre foi dans le modèle métropolitain : d'analyser les attentes, les impensés, ainsi que les nouvelles politiques urbaines de crise et leurs possibles effets.

L'HISTOIRE ? L'EFFET BOOMERANG DE LA MÉTROPOLISATION LITTORALE, DE LA « MÉTROPOLISATION HEUREUSE » À LA « MÉTROPOLISATION INQUIÈTE, MAIS PAS TROP »

Si la mer a joué le rôle d'accélérateur du processus de métropolisation depuis les années 1980 en Europe, elle joue aussi aujourd'hui - comme par un effet boomerang - un rôle de révélateur de ce que l'on peut appeler - selon le point de vue d'où l'on se place -, les effets pervers, les dysfonctionnements ou les impensés de la métropolisation. C'est ainsi que les grandes villes littorales nous donnent à voir un cycle complet de métropolisation, heureuse et mal- ou moins heureuse.

ACTE 1. AU TEMPS DE LA « MÉTROPOLISATION LITTORALE HEUREUSE », LA MER-AMÉNITÉ ET LE WATERFRONT MÉTROPOLISÉ

Le mythe de la « métropolisation heureuse » a connu un atterrissage singulier dans les grandes villes littorales : l'amerrissage. Il a en effet trouvé une projection au sol spécifique dans les grandes villes situées au bord de l'eau : le *waterfront* ou « front d'eau ». Entamées aux États-Unis dès les années 1950 (avec Boston, Baltimore, San Francisco), puis en Europe à travers les *Docklands* de Londres dans les années 1980, les opérations de réaménagement du *waterfront* sont devenues un modèle d'urbanisme mondialement connu, diffusé et repris. Il a servi d'accroche pour la refonte de nombreux quartiers péri-portuaires et de point d'ancrage à la métropolisation des grandes villes portuaires.

Dans cette première phase, l'eau, la mer et le port fonctionnent comme des accélérateurs de métropolisation. En tant qu'aménité (avec la vue sur la mer ou sur le fleuve...) et vecteur d'un passé portuaire patrimonialisable (des hangars, des grues aux bollards d'amarrage...), ils constituent des avantages comparatifs. Par ailleurs, les friches portuaires représentent une opportunité foncière exceptionnelle pour le développement urbain, de par leur ampleur (souvent plusieurs centaines

d'hectares) et leur localisation (à proximité du centre-ville), permettant de créer une nouvelle centralité urbaine. Dans ces villes portuaires, la métropolisation passe alors par le Grand Projet Urbain de redéveloppement de *waterfront*. Il consiste à requalifier à des fins urbaines d'anciennes parties portuaires en friche ou sous-utilisées. Il contribue à effacer l'image de la ville productive pour la transformer « métropole », grâce à un savant dosage de logements de standing, de commerces et de bureaux pour des activités tertiaires, tout en exploitant les aménités spécifiques liées à la proximité de l'eau et au patrimoine maritimo-portuaire.

Ces projets de redéveloppement de *waterfront* font partie des recettes bien connues de « l'urbanisme bleu » depuis plus de cinquante ans. On les retrouve sur les rives des fleuves (sur les quais de la Garonne à Bordeaux, dans la reconquête des berges de la Seine à Rouen...) ; en bord de bassins (avec le projet d'intérêt national *Euroméditerranée* à Marseille, dans le quartier de l'Eure qui devient le « quartier Saint-Nicolas » au Havre...). Et quand il n'y avait pas de mer et pas de grand fleuve, on a créé des ports, des plages, ou projeté une extension urbaine vers la mer, comme le projet de « *Montpellier à la mer* » porté par Georges Frêche.

Cependant, ce nouvel affichage métropolitain occulte la périphérisation productive et la dévitalisation urbaine des villes portuaires métropolisées. Car le front de métropolisation est aussi un front d'éviction. D'un côté, les activités industrialo-portuaires, quoique toujours présentes, sont reléguées dans les périphéries du périurbain productif, oubliées du grand récit métropolitain (le Golfe de Fos, Le Verdon, Donges-Montoir-Saint-Nazaire...). De l'autre, l'éviction, directe ou indirecte, des classes populaires - selon des processus de gentrification multi-formes des quartiers populaires - va bon train. Dans ces grandes villes portuaires - comme Marcel Roncayolo l'a magistralement montré à propos de Marseille-, les imaginaires populaires et ultra-marins, empreints de « luttés et de rêves », laissent place à un imaginaire ludique, « apaisé », sur fond de mer-paysage. Il est conforme aux supposées normes des classes moyennes-supérieures pour lesquelles ces projets métropolitains sont conçus.

C'est ainsi qu'après San Francisco, Baltimore, Londres, Barcelone, Gênes... à partir des années 1990, Dunkerque, Marseille, Bordeaux, Le Havre et les autres se sont métropolisées, chacune à leur façon, à partir de leur *waterfront*.

ACTE 2. AU TEMPS DE LA « MÉTROPOLISATION LITTORALE INQUIÈTE, MAIS PAS TROP », LA MER-MENACE ET LA MÉTROPOLÉ RÉILIENTE

Dans un second temps, d'aménité, la mer devient menace. C'est déjà une réalité au quotidien pour les habitant-e-s de Miami, New York ou Lagos. Et quand la mer monte..., la métropolisation se poursuit à travers le nouveau modèle de la « Métropole Résiliente ».

Les différentes étapes de la mise en place de la « Métropole Résiliente » méritent examen. Tout commence par une mise à distance des menaces (le « déni métropolitain » porte successivement sur l'existence du « changement climatique », puis sur ses causes - dont le développement métropolitain est en grande partie responsable - et enfin sur l'ampleur de ses impacts : « à quelle vitesse montera la mer ? », « l'eau qui monte ne pourrait-elle pas s'évaporer grâce au réchauffement de l'air ? » (sic)). Puis vient un temps de latence, où l'on sait, sans savoir que faire. C'est le temps de l'inaction, de l'impuissance publique et des injonctions contradictoires (urbaniser-désurbaniser...). Enfin, le point de bascule se situe au moment où le coût de l'inaction devient plus cher que le coût de l'action, le plus souvent quand la sécurisation des investissements urbains, passés et à venir, est en jeu.

À de rares exceptions, la gestion métropolitaine de la menace et de l'inhabitabilité se révèle plus assurantielle (quand les actifs financiers, les infrastructures et les biens ne sont plus assurables), qu'existentielle (quand les habitant.e.s ne peuvent plus habiter). Puis, cette inhabitabilité devient dicible, quand le récit métropolitain est en mesure de lui faire une place, à travers le nouveau référentiel de la « Métropole Résiliente » qui laisse suggérer que la « menace est maîtrisée ». Alors de nouvelles compétitions interurbaines peuvent s'organiser autour de ce nouveau label (il s'agit alors d'être au top du classement des « métropoles résilientes »). Et de nouvelles marges de profit se dégagent sur le front urbain, sur de nouveaux espaces stratégiques, autour de nouveaux projets urbains labellisés (en l'occurrence, de *Grands Projets Urbains Résilients*).

C'est pourquoi, les menaces ne sont prises en compte que très tardivement dans les grandes villes littorales, et ce malgré la concentration de connaissances, de compétences, de technologies, de moyens financiers... Miami illustre parfaitement ce tournant, tardif et flamboyant, de la « Métropole Résiliente ». Située au sud-est de la Floride, elle représente la ville « ground zero » de la montée des eaux aux Etats-Unis, car ses habitant.e.s vivent d'ores et déjà les pieds dans l'eau au quotidien. Dans les années 2010, le maire de Miami Beach (la ville des stars) est passé de l'interdiction tacite d'employer les mots de « changement climatique », « réchauffement de la planète » et « élévation du niveau de la mer » dans les documents officiels au statut auto-proclamé de « laboratoire vivant de la résilience urbaine ». Et c'est ainsi que « *Miami for ever* » devint « la championne de la résilience ». Le grand projet « *Miami Beach Rising Above* » fut lancé en 2013, avec son arsenal infrastructurel high tech (barrage anti-tempête, système de pompage, réhaussement des rues...). Et le financement de ce « barrage contre l'Atlantique » repose - Métropole oblige - sur une sur-densification de l'urbanisation de front de mer. Dans le même temps, de nouvelles formes de « gentrification climatique » apparaissent : les populations aisées, en quête de sites urbains protégés des incursions d'eau, se mirent à évincer progressivement les classes populaires vivant dans des quartiers moins exposés (comme à *Little Haïti*).

Et c'est ainsi que le nouveau modèle de la Métropole Littorale Résiliente clôt le cycle de la métropolisation de bord de mer, tour à tour « heureuse », puis « inquiète, mais pas trop ». Alors gardons-nous foi dans le « progrès métropolitain » ? Le modèle de la « Métropole Littorale Résiliente » est-il la solution ?

LA MER MONTE. QUELLE ALTERNATIVE ? SUR-MÉTROPOLISER OU DÉ- MÉTROPOLISER ?

Pour faire face à l'effet boomerang de la métropolisation en bord de mer, l'alternative consiste à sur-métropoliser ou dé-métropoliser. Peut-on produire « plus de métropolisation » et, dans le même temps, plus de « droit à vivre dans un environnement urbain habitable » ou est-ce incompatible ?

METROPOLE AS USUAL OU L'« APOCALYPSE JOYEUSE »⁴ DE LA SUR-MÉTROPOLISATION

La sur-métropolisation consiste à traiter les problèmes surgis de la phase de « métropolisation heureuse » (par l'urbanisation de front de mer, les modes de vie carbonés et consommateurs de ressources épuisables...), par un nouveau cycle d'investissement urbain. On continue à urbaniser, à investir dans des espaces dits stratégiques (cette fois, des « quartiers résilients » de standing) au bénéfice de populations solvables (toujours plus solvables), en misant sur des moyens de protection, à l'aide de technologies hautement capitalistiques.

L'impensé de cette sur-métropolisation, ce sont tout d'abord des politiques de désinvestissement, d'abandon des classes populaires, voire des politiques d'éviction - si elles ont l'heur d'habiter dans des quartiers moins exposés. C'est aussi une externalisation – selon l'éloquente formule des économistes - de nouvelles dégradations écologiques, soit dans l'espace (sur des territoires non métropolisés et/ou périphériques), soit dans le temps (dans un futur non anticipé).

Les mêmes décalages entre « mythe métropolitain » et réalités socio-spatiales et socio-écologiques de bord de mer produisant les mêmes effets, il s'agit d'un modèle urbain d'inhabitabilité croissante fondé sur une irresponsabilité face au dérèglement climatique, des inégalités socio-spatiales et la désertification, par éviction d'une grande partie des habitant·e·s, humain·e·s et non humain·e·s.

RÉSISTER AUX SIRÈNES DE LA MÉTROPOLISATION. CAP SUR LA DÉ-MÉTROPOLISATION !

La dé-métropolisation consiste à penser que le processus de métropolisation n'est pas la solution, mais une partie du problème. Elle consiste à traiter les problèmes dus à la métropolisation (notamment par l'urbanisation de front de mer, les marchés immobiliers en surchauffe...), par un cycle inédit de démarchandisation de l'espace (production de « logement abordable » pour toutes et tous, de « communs » dans les espaces urbains, maritimes...), d'égalitarisme aménagiste (les inégalités sont les premières sources de mécontentement et de mal-être dans une société, comme le montrent les économistes du bien-être⁵), et d'aménagement respectueux des ancrages, des pratiques habitantes et des collectifs de vie. Elle est un vecteur de démocratisation car elle associe aux décisions les habitant·e·s - de tout niveau socio-économique-, les associations, les entreprises, les corps intermédiaires..., à l'échelle du quartier comme de la ville, quand il faut réfléchir sur ce qui doit être protégé et ce qu'il faut transférer, qui, où et quand...).

REFONDER UNE DÉMOCRATIE-URBAINE-LES-PIEDS-DANS-L'EAU

En ce sens, cette démétropolisation pourrait apporter un surplus démocratique aux grandes villes littorales. L'espoir d'une démocratie-urbaine-les-pieds-dans-l'eau repose à la fois sur une forme de désintoxication (contre la mythologie *CAME Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence*⁶) et un retour aux existences urbaines, humaines et non humaines. L'habitabilité et la citoyenneté en sont les deux piliers. La faire advenir implique des bifurcations idéologiques profondes, qui vont bien au-delà de simples « transitions » techno-centrées. En voici une liste non exhaustive :

- **Construire des politiques de lieux habitables pour toutes et tous**, à partir de la compréhension de la conflictualité à l'oeuvre dans les grandes villes littorales. Je développe cette analyse dans l'ouvrage sur cinq lieux à enjeu, où de nouvelles politiques de lieux méritent d'être inventées : le *waterfront* et le *rétro-waterfront*, le port et la zone industrialo-portuaire, les bateaux – des porte-conteneurs et des méthaniers aux yachts et aux canots de migrant·e·s –, les plages, et la mer). Ce sont autant de lieux de vie, d'attachement et d'épreuve, qui génèrent différentes formes de conflictualité, publicisée ou latente. Leurs usages actuels et futurs méritent un débat démocratique - donc contradictoire - et des arbitrages socio-spatiaux reposant sur les valeurs cardinales de la citoyenneté, de l'égalité et de la justice socio-environnementale.

- **Changer nos systèmes de représentation, nos modèles et nos imaginaires urbains** (réduire l'attractivité, à l'image de la politique de *démarketing* territorial du Parc National des Calanques) ; se préoccuper des habitant·e·s déjà-là, au moins

autant que des touristes ou des nouveaux-elles venu-e-s ; transformer les relations humains-non humains (à Nice, un médecin passionné de plongée marine porte une délégation unique « santé, écologie et bien-être », reliant sous le concept de *One Health* santé humaine, animale et équilibre des écosystèmes...).

- **Hiérarchiser les « urgences »** et, à partir de là, construire des politiques multi-urgences graduées. De ce point de vue, la première urgence ne serait-elle pas d'élaborer une politique hyper-réglée de « logement abordable et habitable pour toutes et tous » (en construction et en rénovation) dans les grandes villes littorales hyper-attractives, dont les marchés immobiliers en surchauffe expulsent – bien avant l'eau – les habitant-e-s ?

- **Co-construire des politiques de protection-délaissement territorial et une planification échelonnée de désurbanisation-réurbanisation**, à l'échelle du *waterfront* et du rétro-littoral. Elle doit s'appuyer sur une participation citoyenne qui ait un réel poids sur la décision politique. L'équipe municipale de Villeneuve-lès-Maguelone – seule commune maritime de la Métropole Montpellier Méditerranée, dont la cathédrale sera redevenue une île dans quelques décennies – a ainsi, avec un réel courage politique, brisé ce tabou et soumis l'année passée au débat citoyen la construction d'un projet urbain intégrant l'enjeu de la montée de la mer...

- **Redéployer les temporalités politiques sur le temps long**. Comme le montrent des recherches pionnières (celles d'Hélène Rey-Valette et de ses équipes notamment), la désurbanisation littorale doit être anticipée à l'échelle des trajectoires de vie des habitant-e-s, voire sur un pas de temps intergénérationnel, pour éviter les traumatismes du délogement, des mémoires blessées et des communautés disloquées. À une autre échelle, les Assemblées Citoyennes du Futur émergent ici ou là, comme autant de dispositifs susceptibles de dépasser la temporalité du mandat électoral et de donner une voix aux sans-voix (générations futures, fleuves, mer...).

- **Revenir sur les modèles économiques urbains, devenus totalement anachroniques**, dans la mesure où ils favorisent l'urbanisation en bord de mer et l'augmentation des inégalités socio-spatiales. Dans les enquêtes, la fiscalité locale pro-urbanisation et le marché du logement pris dans la spirale de la financiarisation apparaissent pour de nombreux acteurs locaux comme les deux verrous principaux empêchant l'élaboration de politiques territoriales anticipatrices et égalitaires.

- **Revenir sur le modèle juridique de la propriété pour créer un droit urbain climatique**. Car la montée des eaux remet en cause rien moins que le sacro-saint principe de la propriété inscrit dans la Constitution et le Code Civil. De nouveaux dispositifs juridiques tels que le « domaine public littoral » proposé par la juriste Marie-Laure Lambert⁷ ou le démembrement progressif de l'habitat littoral pourraient accompagner le déménagement progressif des habitant-e-s et permettre de faire face aux enjeux colossaux de l'indemnisation...

CONCLUSION : PEUT-ON GUÉRIR DU SYNDROME DU TITANIC ?

Les grandes villes littorales sont tout à la fois les figures de proue, les sentinelles et les premières victimes urbaines des impensés de la métropolisation. Pour autant, il ne s'agit pas de céder à un quelconque « catastrophisme » ambiant face à une « urgence climatique », vécue comme une fatalité. Mais, bien au contraire de comprendre pourquoi et comment le processus de métropolisation lui-même construit des « urgences » par absence d'anticipation, des « catastrophes » par déresponsabilisation et/ou inaction, des « anti-villes » par impensé des rapports socio-spatiaux, socio-écologiques et par un déficit démocratique, fait d'impuissance publique, d'aménagement confiscatoire et d'injonction à la participation sans tenu compte.

Alors, sur-métropolisation ou dé-métropolisation pour les grandes villes littorales ? Les deux voies coexistent d'ores et déjà, dans une tension très forte, au sein des grandes villes littorales. Le Nouveau Modèle Urbain de la Métropole Résiliente - « *Metropole as usual* » - semble en passe de refermer une nouvelle fois le piège de l'engrenage métropolitain. La sur-métropolisation relance(raît) alors un nouveau cycle de métropolisation « inquiète mais pas trop ». Mais il est encore temps de reprendre le gouvernail des grandes villes littorales et de fixer un nouveau cap pour leurs trajectoires urbaines : la dé-métropolisation. La fin du film n'est pas encore écrite. Leonardo di Caprio, Kate Winslet et nous-mêmes pouvons encore changer la trajectoire des grandes villes littorales et construire de nouvelles sociétés urbaines plus responsables, plus égalitaires et plus démocratiques, en bord de mer et ailleurs.

La mer monte, certes. Mais la première urgence consiste à repenser nos modèles de villes et de société.

- ¹ Fressoz Jean-Baptiste (2012), *L'apocalypse joyeuse. Une histoire du risque technologique*, Paris, Le Seuil, Collection L'Univers historique.
- ² Lallement Emmanuelle (2008), « *Paris-Plage : une fausse plage pour une vraie ville ? Essai sur le détournement balnéaire urbain* », Géographie et cultures, 67, pp. 65-78.
- ³ Reclus Elisée (1905), *L'Homme et la Terre*, La Découverte Poche / Sciences humaines et sociales n°47. Lu par Pelletier Philippe, « *Révolution, évolution, progrès et régrès chez Élisée Reclus* », Arts et Savoirs, 28 février 2020, consulté le 12 juin 2023. <http://journals.openedition.org/aes/2362> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/aes.2362>
- ⁴ Fressoz Jean-Baptiste (2012), *L'apocalypse joyeuse. op. cit.*
- ⁵ Cassiers Isabelle et alii (2011), *Redéfinir la prospérité. Jalons pour un débat public*, Editions de l'aube.
- ⁶ Boubas-Olga Olivier, Grossetti Michel (2018) « *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?* », document de travail.
- ⁷ Lambert Marie-Laure, Daligaux Jacques et Lippmann-Provansal Mireille (dir.) (2010), *Rivages méditerranéens : faire reculer la ville, se protéger de la mer*, Publications de l'université de Provence.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LES MÉTROPOLES TRANSFRONTALIÈRES

ÉTUDES TRANSVERSALES / PHILIPPE HAMMAN



par **Philippe Hamman**, professeur en
sociologie, Institut d'urbanisme et
d'aménagement régional, Université de
Strasbourg

Comment les enjeux transfrontaliers rencontrent-ils la question métropolitaine ? La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite MAPTAM, du 27 janvier 2014, a ouvert en France un nouveau statut de métropole. L'on a davantage retenu les cas de Paris (le « Grand Paris »), Lyon et Aix-Marseille qu'une autre disposition selon laquelle « *la métropole limitrophe d'un État étranger élabore un schéma de coopération transfrontalière [SCT] associant le département, la région et les communes concernées* » (art. L. 5217-2, VIII, al. 2). Le caractère transfrontalier des trois métropoles de Lille, Nice et Strasbourg est ainsi *de facto* reconnu.

Ces trois aires sont en situation de contiguïté spatiale, sinon de continuité urbaine par-delà une frontière nationale, vis-à-vis respectivement de la Belgique, de l'Italie et Monaco, et de l'Allemagne. La métropole européenne de Lille, la métropole Nice Côte d'Azur et l'Eurométropole de Strasbourg figurent parmi les 15 métropoles impliquées dans le programme *POPSU*, et sont au centre de notre étude, sans s'y limiter strictement. Nous cherchons à qualifier une consistance propre des métropoles transfrontalières correspondant à des « effets frontières » qui marquent une matérialité du spatial et une épaisseur du social à travers des flux et des interdépendances territorialisés.

La complexité est à la fois celle des « échelles » où se superposent plus ou moins des frontières et des fonctionnalités nationales, régionales et locales, et celle des « usages » qui en sont faits par une diversité d'acteurs. Cette scène permet donc d'analyser « la métropole et les autres », en reconnaissant la pluralité de ces « autres ». Caractériser la production d'un espace métropolitain transfrontalier « en train de se faire » éclaire la fabrique métropolitaine et ses rapports aux territoires *via* l'outillage et la portée des relations transfrontalières. Tel est le sujet de notre 1^e partie. Cette perspective relationnelle est prolongée, dans une 2^e partie, sur le plan des contenus en jeu : s'agit-il d'une approche sectorisée ou d'une scène supplémentaire pour des thèmes déclinés à d'autres échelles ?

APPROCHES PROCESSUELLES DE LA FABRIQUE DE LA MÉTROPOLE TRANSFRONTALIÈRE

Les coopérations urbaines transfrontalières ont d'abord été marquées par l'expérimentation. De là a émergé la figure du « laboratoire » de l'intégration européenne « par le bas », qui a fait florès. Des enjeux de portage, de régulation et de gouvernance s'ensuivent, s'agissant d'éviter la tentation d'une transposition directe d'un modèle tout fait chez le « voisin », y compris lorsque les équilibres entre les parties nationales d'une aire métropolitaine sont très relatifs. La mise en parallèle du produit intérieur brut (PIB) par habitant au sein de la métropole franco-italo-monégasque est parlante : si le niveau est comparable entre la région Provence Alpes Côte d'Azur côté français et la province de Turin côté italien, avec

respectivement 31 400 euros (en 2017) et 31 900 euros (en 2016) par habitant, le même indicateur s'élève à 67 786 euros en 2017 pour Monaco. Dans ce contexte, trois principaux enjeux permettent de saisir ce que les déploiements transfrontaliers font à la question métropolitaine et ce que cette dernière redéfinit en retour au niveau des périmètres-frontières.

CARACTÉRISER LA PRODUCTION D'UN ESPACE TRANSFRONTALIER, À LA FOIS EN TERMES D'INTERFACE (CE QUI CIRCULE) ET D'INTÉGRATION (CE QUI S'Y NOUE SPÉCIFIQUEMENT)

Une métropole transfrontalière se définit d'abord comme une « interface » territoriale, où il s'agit d'appréhender ce qui circule dans des situations de contacts asymétriques. Le cas de la métropole de Nice Côte d'Azur est révélateur : les interactions entre territoires urbains frontaliers de deux États se doublent du rapport à la principauté de Monaco, à la fois micro-État (environ 30 000 habitants sur 2 km²) et polarité centrale en transfrontalier. Le questionnement soulevé est celui des interdépendances mutuelles à reconnaître. Suivant la théorie des « communs », c'est l'imbrication ressentie des intérêts qui conduit les acteurs à intérioriser des droits et des devoirs, par distinction du jeu sur les « effets-frontières » où chacun cherche à tirer un bénéfice pour soi.

De quelle intégration métropolitaine transfrontalière parle-t-on dès lors ? L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai donne à voir 4 dimensions du processus :

- **structurelle** : la part de convergence ou de divergence du développement socio-spatial ;
- **fonctionnelle** : les échanges économiques transfrontaliers et les pratiques sociales ;
- **institutionnelle** : les modes d'organisation et réseaux, les projets et politiques transfrontaliers ;
- **idéelle** : le plan des représentations et des identifications individuelles et collectives¹.

Plus largement, le programme de recherche européen ESPON 2010, qui intègre dix aires métropolitaines en Europe, parmi lesquelles celles de Lille, Nice et Strasbourg, étaye une typologie de l'intégration métropolitaine transfrontalière en comparant trois indicateurs : les flux de navetteurs, les différentiels de PIB par habitant et la citoyenneté des résidents. Deux leçons émergent : d'une part, plus les disparités économiques sont importantes, plus le niveau d'interactions mesuré par les navettes transfrontalières est élevé (effet d'asymétrie) ; d'autre part, l'intensité des interactions économiques a un impact sur l'intégration sociale transfrontalière appréciée par la proportion de résidents issus d'un pays voisin².

De ce fait, les coopérations métropolitaines transfrontalières ne font pas que dépasser des frontières (administratives, économiques...) ; elles façonnent des catégories renouvelées et partant de nouvelles frontières par et pour l'action. Ces politiques d'intégration s'insèrent dans des dynamiques toujours progressives, renvoyant à des configurations valorielles de moyenne durée.

SUIVRE LES DYNAMIQUES EN JEU, C'EST-À-DIRE RESITUER LES DYNAMIQUES MÉTROPOLITAINES TRANSFRONTALIÈRES ACTUELLES SUR LA MOYENNE DURÉE

À Lille, Nice ou Strasbourg, les développements des métropoles transfrontalières s'inscrivent dans une histoire locale, tout en la retravaillant via la production de périmètres et de compétences recomposés. L'on ne saurait séparer l'histoire du territoire de Lille depuis l'héritage industriel – et la désindustrialisation – et les projections d'une nouvelle géographie européenne et transfrontalière dans laquelle s'inscrivent les projets métropolitains depuis les années 1990. Par exemple, Euralille a été érigée en emblème international et de marketing urbain.

L'aire métropolitaine de Strasbourg donne aussi à penser des continuités et des redéploiements de registres d'action. L'ambition de conférer à Strasbourg un statut de métropole se lit d'abord en articulation avec le centre ancien, dont la Cathédrale est un ordonnateur de l'urbanisme sur la longue durée. Au début du XXI^e siècle, les décideurs proclament une métropole « à 360° », à la fois vers le Rhin en transfrontalier à l'Est, et à l'Ouest comme capitale de la nouvelle région Grand Est. Des concentrations urbaines repositionnées créent de nouvelles frontières avec une succession de « bulles urbaines » ou morceaux de quartiers redéfinis, dont un fil conducteur est le tramway transfrontalier Strasbourg-Kehl, ouvert à la circulation en 2017. Cette posture lie le projet métropolitain aux périmètres des frontières, spécialement lorsque celles-ci sont à la fois locales et nationales, entre politiques de « diplomatie par le bas » et de compétitivité économique en contexte de globalisation.

INTÉGRER LA LABILITÉ DES FORMATS ET DES CADRES D'INSTITUTIONNALISATION DES DÉVELOPPEMENTS TRANSFRONTALIERS, CE QUI SUPPOSE DE PENSER EN RELATION MÉTROPOLITE ET RÉGION TRANSFRONTALIÈRES

En Europe, ont été identifiées 267 structures euro-régionales, parmi lesquelles 61 génèrent de façon active des projets de coopération transfrontalière ; des collectivités locales animent la démarche dans 44 cas, tandis que les autorités régionales sont moins impliquées : le terme d'Eurorégion s'apparente à un faux-ami³. L'enchevêtrement relatif entre métropole et région transfrontalière en vaut miroir, au temps de l'inter-territorialité.

Lille-Kortrijk-Tournai fournit une illustration en tant que « *métropole polycentrique à gouvernance multilatérale et multiscalaire* »⁴. Côté français, s'étend une double conurbation : Roubaix-Tourcoing et Lille-Villeneuve d'Ascq. S'y articulent les intercommunalités belges associées à la Communauté urbaine de Lille depuis la Conférence Permanente Intercommunale Transfrontalière (COPIT) dans les années 1990. Sans oublier la « région urbaine » de Lille-Nord-Pas-de-Calais, qui intègre le littoral de la côte d'Opale et l'est du département du Nord. D'où le défi constant de l'élaboration de synergies entre métropole et région urbaine.

La métropole transfrontalière constitue bien une échelle d'action parmi d'autres. À cela s'ajoute la polysémie attachée à la notion de région (trans)frontalière. Elle peut désigner tout à la fois un espace polarisé par une métropole, un territoire marqué par des interactions fortes, notamment socio-économiques, et/ou un sentiment d'appartenance commun (historique, culturel, linguistique...) ou encore des modes de gouvernance territoriale par une autorité politique – il suffit de penser à la Région métropolitaine trinationale du Rhin supérieur, incluant également la métropole bâloise.

La notion d'agglomération transfrontalière le traduit aussi : la mise en mots n'est pas nécessairement synonyme de formalisation juridique. Avancé lors du 40^e anniversaire du Traité de l'Élysée, le 22 janvier 2003, par le président français J. Chirac et le chancelier allemand G. Schröder, le terme *Eurodistrict* le reflète. S'il était question d'ouvrir une coopération renforcée dans l'espace transfrontalier Strasbourg-Ortenau, en écho à la symbolique européenne des institutions localisées à Strasbourg et à l'intégration fédérale américaine (évocation de Washington DC), le contenu s'avère limité, par exemple à l'organisation de compétitions sportives à valeur symbolique.

Les processus de métropolisation transfrontalière ne sont donc pas une substitution aux villes existantes, et pas non plus une simple juxtaposition aux structures intercommunales : les métropoles de Lille, Nice et Strasbourg succèdent à des communautés urbaines. À ce titre, la métropole transfrontalière est « générative » : elle produit des modes d'organisation et des périmètres recomposés à des degrés divers, et manifeste un métabolisme urbain. Elle apparaît aux prises avec des asymétries (institutionnelles, économiques) qui ne peuvent

uniquement être lues comme des dysfonctionnalités à résoudre par une intégration plus poussée, car c'est là en même temps une condition des effets-frontières dont la métropolisation est également un résultat. Des objectifs de coordination accrue doivent alors fréquemment composer avec des petits pas, qui peuvent toutefois dépasser un simple jeu à somme nulle. C'est l'objet de la deuxième partie de l'analyse de cerner ces produits.

APPROCHES SUBSTANTIELLES DE LA FABRIQUE DE LA MÉTROPOLE TRANSFRONTALIÈRE

Va-t-on aujourd'hui au-delà des enjeux nodaux de travail et d'emploi, par exemple en matière de durabilité et de gestion des ressources, ou encore de production de lieux d'identification ? L'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai a dégagé trois axes stratégiques : formation et emploi, développement durable, et nouvelles technologies. Le Schéma de Coopération Transfrontalière (SCT) de la métropole Nice Côte-d'Azur évoque la mobilité transfrontalière ainsi que santé, tourisme et culture pour l'économie transfrontière ; et celui de l'Eurométropole de Strasbourg met en avant cinq priorités : mobilité, économie, climat-énergie, part du transfrontalier dans le fonctionnement de la métropole, et vie quotidienne.

TRAVAIL ET EMPLOI FRONTALIER, ENJEUX STRUCTURANTS DES ESPACES MÉTROPOLITAINS TRANSFRONTALIERS

Produit d'une structure du marché du travail en Europe qui ne se limite pas aux cadres étatiques, le travailleur frontalier se définit par sa résidence et son activité dans deux espaces nationaux différents, contigus et délimités, entre lesquels il opère des allers-retours. Certaines zones concentrent plus de 40 % d'actifs frontaliers : Saint-Louis vis-à-vis de Bâle, Thionville en regard du Luxembourg, etc. En 2015, six actifs sur dix des communes françaises limitrophes travaillent à Monaco, soit 9 000 frontaliers. S'y ajoutent 7 500 frontaliers qui habitent Nice. Ces interdépendances métropolitaines sont d'autant plus notables que, par exemple, les profils des frontaliers des Alpes Maritimes actifs dans la principauté sont pluriels : hommes cadres à 24 %, femmes de professions intermédiaires à 18 %, hommes diplômés de CAP/BEP à 16 %, femmes employées à 15 %, jeunes employés à 14 % et hommes ouvriers de la construction à 13 %. Ce n'est alors pas d'expédients temporaires qu'il faut parler, mais de la construction de carrières transfrontalières.

Les espaces urbains transfrontaliers sont également parcourus par des mouvements inverses, de résidents frontaliers qui conservent un emploi en Allemagne ou au Luxembourg et viennent installer leur domicile côté français compte tenu des différentiels des coûts de l'immobilier et du foncier. Par exemple, ces dernières années, 6 000 à 7 000 frontaliers habitant Strasbourg vont travailler dans l'*Ortenaukreis*, où le taux de chômage est de l'ordre de 3,4 % fin 2021, par rapport à 7,4 % à Strasbourg. À l'inverse, des Alsaciens travaillant dans l'Eurométropole ont installé leur domicile à Kehl, en continuité urbaine et bien desservie par les transports en commun métropolitains : au 1^{er} janvier 2022, la commune allemande compte 2 968 Français sur les 37 378 habitants.

ENTRE TRANSPORTS ET GESTION DES RESSOURCES : UNE MISE EN DURABILITÉ DU DÉVELOPPEMENT MÉTROPOLITAIN TRANSFRONTALIER ?

Les espaces urbains transfrontaliers sont caractérisés par un enjeu fort de connectivités en matière de déplacements et de transports. C'est vrai à l'échelle du quotidien d'abord, à commencer par les navetteurs transfrontaliers. À cela se superpose la production d'une centralité métropolitaine élargie, à l'instar des dessertes de lignes ferroviaires à grande vitesse, pour Lille en 1993-1994 comme pour Strasbourg à compter de 2007, ou le projet de relier l'espace franco-italo-monégasque.

Étudier les métropoles transfrontalières de Strasbourg et Lille permet de questionner comment la problématique socio-économique des transports est aujourd'hui relue en durabilité. Dans le cas strasbourgeois, le rapport au fleuve, le Rhin, est historiquement sensible et structurant à la fois : il a été l'objet de différentes histoires nationales jusqu'à son appropriation dans la construction européenne. Cet arrière-plan ressurgit aujourd'hui autour du Port autonome de Strasbourg. C'est le cas des enjeux de multimodalité en regard des liaisons ferroviaires et routières au sein même de la métropole. C'est aussi notable quant à la déconnexion ville-port et la reconnexion énergétique à l'heure de la transition en prise avec des débouchés d'installations d'incinération, biomasse et géothermie. Si une dynamique de *flurbanisation* est avancée autour d'un rapprochement de la ville et du port, mobilisant les rapports à la nature et à l'eau à l'échelle métropolitaine, la relation entre port et écologie s'avère complexe. La localisation des îlots de chaleur urbains au niveau métropolitain le visible. De plus, la fluidification des relations ville/port côté strasbourgeois amène un potentiel clivage frontalier sur l'axe d'aménagement routier Strasbourg-Kehl et les nuisances associées.

L'entrée par l'écologie territoriale est corroborée dans le cas lillois, qui donne à relire la métropolisation par la gestion transfrontière des ressources, en lien aux enjeux de métabolisme urbain. Parmi ses actions, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai met en avant la construction d'un « territoire vécu » de l'Espace bleu ou Parc bleu. Mais, si la gestion transfrontalière de l'eau s'affiche comme une « évidence transfrontalière » à travers un même bassin hydrogéologique, pas davantage que d'autres, les motifs environnementaux ne parviennent guère à générer du surplomb. Il s'agit de processus graduels et toujours incomplets. Par exemple, la pression industrielle a diminué sur la nappe phréatique qui lie le cycle de l'eau au niveau transfrontalier, mais il n'y a pas d'accord formalisé sur les niveaux de pompage entre les parties françaises et belges. Qu'il s'agisse encore de la qualité de l'air ou des matériaux de construction, la question est de réinsérer la gouvernance du métabolisme urbain dans la dépendance de fait de la métropole à l'endroit des territoires à l'entour⁵.

CONSTRUIRE DES LIEUX TRANSFRONTALIERS : LA PRODUCTION D'ESPACE PUBLIC

La construction socio-politique des métropoles transfrontalières s'ancre également à travers la production d'un espace public partagé. L'émergence ou la consécration de lieux transfrontaliers est de nature à faire liant entre une dimension matérielle – tel le métabolisme urbain analysé dans ses périmètres de dépendance – et une dimension symbolique d'appartenance.

Par exemple, dans les deux cas de la place Jacques Delors à Lille et du Jardin des Deux-Rives à Strasbourg, l'objectif est l'appropriation d'espaces jusque-là peu investis dans l'entre-deux de la frontière nationale, pour y faire émerger des lieux d'urbanité. Ces projets retravaillent concrètement la propriété historique de la ligne-frontière en un espace-frontière vécu. À partir d'une quotidienneté dans le premier cas : des compromis de coexistence entre la place de la voiture en ville et les mobilités douces – des places de stationnement et la piétonisation – comptent

parmi les sujets premiers de la mise en durabilité des villes sous le registre de la « convivialité ». À partir d'une exceptionnalité dans le second cas : le Jardin des Deux-Rives intègre des monuments aux morts et d'anciens bunkers de la période nazie dans ce qui est élaboré comme un parcours familial, celui de la réconciliation européenne entre France et Allemagne. Il en va à chaque fois d'un travail proprement politique, qui requiert une gouvernance transfrontalière multi-scalaire.

Dans le cadre d'espaces transactionnels, l'*objet-frontière* est en partie redéfini comme un *projet-frontière* : non pas un objet durci et bien délimité, mais une dynamique matérielle et idéale sujette à des usages et à des modes d'identification variés et concurrents. Une ambivalence d'entre-deux, de laquelle les uns et les autres peuvent jouer, caractérise tout ou partie des questions qui demeurent « en train de se faire, se défaire et se recomposer ». On peut lire ainsi, à Lille, les outils institutionnels et techniques mobilisés pour les coopérations autour des ressources en eau avec le côté belge ; les relations entre une métropole et un État dans le cas niçois vis-à-vis de la principauté de Monaco ; ou le port pour l'Eurométropole de Strasbourg, en prise directe avec l'Allemagne voisine, mais aussi avec Bâle ou Rotterdam à une échelle plus large. La production de l'action publique dans ces territoires rejoint la problématique de rapports « qui ne sont jamais mécaniques » entre proximité et distance spatiale et sociale. Une question ouverte est de savoir dans quelle mesure la crise de la Covid-19 peut avoir des conséquences durables à l'endroit des métropoles transfrontalières : la crise sanitaire a constitué une épreuve pour la gouvernance urbaine transfrontalière, que ce soit la fermeture des frontières et les réminiscences associées, les conditions du travail frontalier ou l'accueil de malades.

- ¹ Durand Frédéric, 2015, « *Theoretical Framework of the Cross-border Space Production. The Case of the Eurometropolis Lille-Kortrijk-Tournai* », *Journal of Borderlands Studies*, 30 (3), p. 309-328.
- ² Decoville Antoine, Durand Frédéric, Sohn Christophe, Walther Olivier, 2013, « *Comparing Cross-border Metropolitan Integration in Europe : Towards a Functional Typology* », *Journal of Borderlands Studies*, 28 (2), p. 221-237.
- ³ Wassenberg Birte, Reitel Bernard (eds.), 2020, *Critical Dictionary on Borders. Cross-Border Cooperation and European Integration*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, p. 384-386.
- ⁴ Barles Sabine, Dumont Marc, 2021, *Métabolisme et métropole. La métropole lilloise entre mondialisation et interterritorialité*, Paris, Autrement, coll. Cahiers POPSU, p. 23.
- ⁵ Barles Sabine, Dumont Marc, 2021, *Métabolisme et métropole...* op.cit. p. 84.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LES VILLES-CENTRES ET LEURS MÉTROPOLES

ÉTUDES TRANSVERSALES / ALAIN BOURDIN



par **Alain Bourdin**, professeur des
Universités émérite, École d'urbanisme
de Paris-Université Gustave Eiffel

On ne peut conduire l'analyse des rapports entre villes-centres et leurs métropoles sans répondre à la question préalable : qu'est que la ville-centre ? Acteur, d'abord politico-administratif, elle est aussi une réalité matérielle et fonctionnelle (composée d'une population) et correspond à une identité plus ou moins partagée. À chacun de ces niveaux, les situations diffèrent fortement.

LA VILLE-CENTRE COMME ACTEUR

L'existence de la ville-centre comme acteur politique ne fait aucun doute, elle est inscrite dans l'histoire. Cet acteur a connu des destins récents variables et sa force est plus ou moins grande. Cela tient en particulier à la configuration politique de la métropole et des systèmes politiques locaux. Départements, autres intercommunalités, régions contribuent à la construction de son profil.

Parmi les éléments qui jouent un rôle important, les caractéristiques récentes du leadership politique viennent au premier rang. Montpellier a été et reste fortement marquée par le leadership de Georges Frêche et son entourage qui maîtrisaient la ville, l'intercommunalité – quitte à entraîner la limitation de son extension- et dans une large mesure la région, provoquant le rassemblement des exclus du système (plus encore que de l'opposition) autour du département ou d'intercommunalités résistantes. Au contraire à Orléans, le leadership politique peine à s'affirmer (même pendant les deux mandats du maire socialiste Jean Pierre Sueur). Le cas de la santé à Orléans incite d'ailleurs à réfléchir sur des phénomènes de longue durée et des processus de dépendance du sentier. Les difficultés de ville d'Orléans pour être une métropole « complète » et structurer son agglomération viennent de loin¹. La concurrence avec Tours dans les années soixante et l'échec du projet métropolitain Orléans-Blois-Tours au moment de la création des métropoles d'équilibre ont compliqué les choses. Mais il faut aussi comparer l'histoire d'Orléans avec celle d'Amiens, de Reims, voire de Rouen (et éventuellement d'autres plus petites) pour bien comprendre ce qui dans cette histoire tient à la position spécifique de ces villes historiques proches de Paris.

Au-delà de la question du leadership *stricto sensu*, la domination des principales collectivités par un réseau cohérent partageant une même orientation politique assure la stabilité d'un leadership moins directement personnalisé mais également efficace. À Rouen la présence du *deus ex machina* Laurent Fabius se double de la possibilité de siéger dans différentes assemblées pour ses plus proches alliés et en particulier pour celui qui a été deux fois maire de Rouen. Quand Yvon Robert n'était pas maire il a pu exercer d'importantes responsabilités au conseil départemental. Au-delà du leadership, c'est donc l'existence d'une communauté d'acteurs politiques spécifique à la ville-centre (ou au contraire à l'échelle de la métropole ou au-delà) qui est en cause et varie selon les villes.

La ville-centre est également un acteur administratif. Il y a quelques décennies les services des villes-centres écrasaient ceux des communes voisines et la création des métropoles n'a pas nécessairement changé la donne. Ainsi à Metz le transfert massif de la compétence culturelle vers la métropole doit-il être nuancé : « Avec un service restreint de moins de cinq personnes (hors personnel des équipements en régie) la métropole a bien du mal à rivaliser avec un service culturel messin de près

de 30. Elle pèse pourtant 58 % du total des dépenses »². C'est ici le poids de l'acteur administratif qu'il faut considérer. L'histoire des mutualisations entre les services de la commune-centre, de son intercommunalité et éventuellement d'autres communes constitue l'une des clés de compréhension, et pas seulement une conséquence, de l'évolution réelle des relations.

Un point plus délicat concerne l'existence de la ville-centre comme acteur dans d'autres domaines. Que la ville mette en œuvre une politique économique ou une politique culturelle ne signifie pas qu'elle soit devenue un acteur économique ou culturel au sens propre mais plutôt **un acteur politique qui met en œuvre une action économique**. Pour que ces acteurs existent il faut que soient constituées des communautés d'acteurs (individus, institutions) à l'échelle de la ville qui représentent, et éventuellement contrôlent, le secteur concerné. À Montpellier, on peut ainsi considérer qu'il existe un acteur culturel résultant de l'alliance ou de la complicité entre ceux qui, même en situation de concurrence, gèrent et défendent des institutions ou activités de prestige localisées dans la ville et de visibilité nationale. À une autre échelle, des travaux³ montrent la dimension nationale des interventions du patronat localisé à Paris, qui ignore largement l'échelle parisienne. Cette situation contraste avec celle de Londres, par exemple, où le milieu patronal est très actif sur le dynamisme et le développement de la capitale britannique. Cette comparaison soulève la question de l'existence, de la force et du degré d'implication de la bourgeoisie locale dans la ville-centre. Et là encore les situations diffèrent. On sait combien la bourgeoisie bordelaise a pu régenter le fonctionnement de la société locale⁴. Cela fut vrai à des degrés divers dans toutes les grandes villes françaises, sauf quand la bourgeoisie traditionnelle était écrasée par les amiraux. Mais sa puissance peut s'appliquer à des domaines précis, par exemple l'activité viticole ou le commerce maritime, et n'implique pas systématiquement une capacité à structurer la vie locale. Et quand bien même c'est le cas, cela n'implique pas que la formation d'un acteur qui « porte » la ville. Certaines bourgeoisies ont ainsi joué le rôle de passagers clandestins en se contentant de veiller à la protection de leurs privilèges, alors qu'elles investissaient, dans tous les sens du terme, ailleurs. L'analyse de la bourgeoisie occitane par G. Frêche (du temps où il était universitaire) donne des éléments de réflexion à ce sujet. Ce que font d'une autre manière les travaux d'Yves Grafmeyer sur Lyon⁵.

S'agit-il d'un passé qui n'a plus de sens par rapport aux situations actuelles ? La présence ou l'absence de certains groupes sociaux ou socio-professionnels ancrés dans la ville-centre n'en demeure pas moins un sujet d'importance, surtout si cela se traduit par la mobilisation de ces groupes comme acteurs de la ville ou éléments constitutif de l'acteur ville, comme dans le cas de la candidature de Lille à l'organisation des jeux olympiques 2004⁶ (sauf à considérer que c'était plutôt l'acteur métropole qui se constituait ainsi, dans une forte collaboration entre les milieux politique et économique). Ainsi peut-on s'interroger sur l'impact de la « sécession » du milieu de l'industrie aéronautique et des technologies sophistiquées vis-à-vis de la commune de Toulouse, notamment au profit de petites villes ou de villages agréables périurbains. À l'inverse ces forces sociales peuvent s'investir dans l'acteur métropole et abandonner les intérêts de la ville centre. Mais quels en sont les exemples ?

Une fois caractérisée la ville-centre comme acteur politico-administratif, il reste à évaluer dans quelle mesure elle se constitue en acteur transversal à travers des lieux de mobilisation pour l'action, soit permanents soit liés à des événements. Ce qui vaut pour la bourgeoisie traditionnelle vaut également pour les « élites » actuelles, les groupes de citoyen mobilisés etc.

LA VILLE-CENTRE COMME MILIEU

Qu'elle soit acteur ou non, la ville-centre est une réalité démographique, fonctionnelle et matérielle. Il faut là encore insister sur les différences. Si l'on considère les communes, elles portent sur la population, la sociologie, la taille du territoire et les activités et équipements présents sur le territoire communal. Toulouse représente environ la moitié de la population de son aire urbaine (et plus de 500.000 habitants). Elle dispose d'un territoire étendu (118km²) alors que son centre historique est très petit. Bordeaux dont le centre historique est plus étendu ne représente que le quart de la population de l'aire urbaine sur un territoire qui n'est même pas la moitié de celui de Toulouse (49,36 km²). Et Lille qui représente plutôt 1/5^e de son aire est « enfermée » sur un territoire de 34,5 km². Sans doute les autres critères sont-ils souvent moins spectaculaires mais les disparités sont partout évidentes et témoignent des héritages de l'histoire longue et plus courte (par exemple de la politique foncière menée par la ville de Rennes toutes municipalités confondues jusqu'à une date récente), de jeux institutionnels de longue durée (Strasbourg et le port), d'un volontarisme politique antérieur (le développement de Montpellier vers le Sud Est), ou encore d'investissements portés par la ville-centre.

Ces investissements ont permis aux villes-centres d'accumuler un stock d'équipements dits d'agglomération ; qu'ils soient gérés par elle ou la métropole, ils se trouvent sur son territoire et ce n'est pas neutre. La ville-centre constitue ainsi le hub des transports en commun et les distributions se font souvent au centre du Hub (l'Homme-de-fer à Strasbourg), entraînant de fortes conséquences sur le fonctionnement de la ville. Sortir de ce type de configuration est difficile même si certaines métropoles essaient de s'en libérer.

La ville-centre, c'est une population dans des quartiers. Trop souvent sur ce sujet on entend deux discours : celui de la gentrification et celui de la proximité et de ses équipements⁷. Derrière le premier terme se cache une série de problèmes et pas seulement celui du « remplacement » des catégories populaires ou même celui plus général de l'élévation des prix fonciers et locatifs. L'inventaire de ce qu'il faut mettre derrière ce mot (par exemple la situation des étudiants dans la ville, la désertion de certaines activités économiques, ou encore des désastres touristiques) reste à faire. D'urgence.

L'élévation des prix est très peu évoquée dans les textes consultés. Elle appelle des politiques publiques qui dépassent les collectivités, mais pas seulement. Pour comprendre le rapport entre ville-centre et métropole il est important d'avoir une idée aussi claire que possible des itinéraires résidentiels. Par exemple : restent-ils plutôt limités à la ville centre et à des morceaux d'agglomération ou bien se déploient-ils sur l'ensemble de la métropole ? La ville centre constitue-t-elle un (ensemble de) marché spécifique ou joue-t-elle plutôt un rôle de régulation ou de distribution ?

Le discours de la proximité présente l'avantage de pouvoir s'appliquer aussi bien à la ville-centre qu'à la métropole ou à des segments de métropole. C'est ainsi qu'en ce qui concerne la culture à Montpellier, les auteurs notent que : « L'essor d'initiatives relativement autonomes et à des échelles plus limitées que tout le périmètre métropolitain fait partie d'un récit culturel métropolitain plutôt que d'être sa négation »⁸. Dans la ville-centre le développement d'équipements de proximité correspond souvent à une affirmation des quartiers, comme pour contester aux communes périphériques le monopole de la proximité et, sans que s'exprime, celui de la sociabilité.

LA VILLE-CENTRE COMME IDENTITÉ

La ville-centre est une identité dont l'anatomie, les modalités de son partage varient. L'identité traditionnelle, qui s'exprime d'abord dans le nom, permet à ceux qui l'utilisent de se situer sur le territoire national et de véhiculer un ensemble d'images permettant de communiquer avec les habitants d'autres territoires. En ce sens le fait que les métropoles s'identifient par le nom de la ville-centre est certainement un facteur de cohésion pas anecdotique. L'identité traditionnelle s'exprime dans des éléments qui relèvent souvent du patrimoine immatériel : fêtes, recettes de cuisines, sports, spectacles ou jeu typiques, particularités linguistiques etc.

S'y superpose une identité d'origine récente. On pense d'abord aux grands clubs sportifs : même si toute la métropole aixo-marseillaise vibre pour l'OM, cette entité reste marseillaise. Ou encore aux chanteurs associés à leur ville de naissance dont ils se réclament et au sein desquels ils gardent des contacts, voire des activités de production. À Nantes Dominique A, Christine and the Queens, Jeanne Cherral et d'autres moins connus ont depuis longtemps abandonné le provincialisme sympathique de Tri Yann. S'y ajoutent des monuments ou grands équipements comme le musée des confluences à Lyon, des événements (la folle journée à Nantes) ou même une spécialisation industrielle (l'aéronautique à Toulouse). Sans aller plus loin on voit bien le caractère identitaire de ces éléments mais qui ne constituent en rien un projet ou une promesse. Parmi les villes citées se trouve une seule exception : Montpellier. Comme le montrent les chercheurs, G. Frêche a offert à la ville un projet qui était une promesse : « Montpellier sur mer », bien plus qu'un projet de développement mais une illustration de l'idée de la « bonne ville », entreprenante, innovante et où il fait bon vivre. On peut se demander si cela n'a pas fonctionné comme une prophétie auto-réalisatrice.

LES COMMUNES PÉRIPHÉRIQUES COCHENT RAREMENT TOUTES LES CASES

Les communes périphériques présentent des caractéristiques différentes et peu homogènes ; celles de leur population, de leurs marchés immobiliers, de leurs équipements varient fortement. Outre les cas particuliers de Villeurbanne, Roubaix, Tourcoing que l'on pourrait qualifier de version dominée des villes-centres, l'éventail est très large : entre communes traditionnellement pauvres ou riches : entre celles qui ont joué le rôle de passagers clandestins et celles qui ont voulu créer une offre urbaine exemplaire, éventuellement supérieure en qualité à celle de la ville centre ; entre celles qui ont encore des possibilités de développement et celles qui n'en ont plus ; entre celles qui accueillent des pôles d'innovation technologique et celles qui n'ont que des activités industrielles obsolètes et polluantes, etc.

Leur existence en tant qu'acteurs est instable et repose sur la municipalité, adossée le plus souvent à des groupes relativement restreints de citoyens mobilisés (défensifs, traditionnels ou porteurs d'innovation en fonction de la sociologie de la ville). La commune de Cesson Sévigné dans la métropole de Rennes se caractérise par une population associant bourgeoisie traditionnelle, classe moyenne supérieure et une minorité populaire. Sa méfiance vis-à-vis de l'opération urbaine Via Silva ne se dément pas. Cependant sa traduction concrète dépend des choix du maire. On l'a vu lorsqu'un aléa électoral a installé un maire de gauche le temps d'un mandat.

Comme identité, dans beaucoup de cas elles ne font pas plus que compléter celle de la ville-centre par une dimension de proximité. Cela va de soi quand on parle de

communes périphériques résidentielles nappées de pavillons et de grands ensembles. Mais qu'en est-il de communes peuplées dépositaires d'une tradition industrielle ou ferroviaire (Sotteville-les-Rouen, Fleury-les-Aubrais, Illkirch Graffenstaden...)? Elles ont souvent affirmé leur identité propre à l'époque de leur importance industrielle au point qu'une équipe de basket qui s'illustra pendant des années au sommet du championnat français portait le nom de Sportive Illkirch Graffenstaden sans allusion à la ville de Strasbourg, avant que son nom ne se transforme en « SIG Strasbourg ». Aujourd'hui ces identités s'effilochent au profit de celle de la ville-centre, plus ou moins « métropolisée ».

ET LA MÉTROPOLE ENCORE MOINS

Qu'en est-il de la Métropole ? Acteur politico administratif incontestable, à travers la mutualisation, elle se présente sous des formes très différentes d'un territoire à l'autre. À Strasbourg par exemple, la mutualisation est très ancienne et il est possible que la concentration de l'appareil administratif à la métropole soit l'une des causes du gouvernement à deux têtes (dissociant maire et président) qui a souvent prévalu. Son existence comme acteur économique, culturel etc. est beaucoup plus problématique et passe souvent par la médiation de la ville centre.

Comme réalité matérielle, fonctionnelle, sociale, elle ne peut exister qu'à travers des grands réseaux – principalement liés à la mobilité et en particulier les transports en commun – qui la mettent sous la dépendance de la ville-centre.

Comme identité elle n'existe pas sauf comme extension de l'identité de la ville centre.

À ce stade, tout se passe comme si la ville centre sortait gagnante de son duel avec la Métropole. Phagocytant les composantes de la métropole, elle serait parvenue à construire un nouveau territoire qui est d'abord son extension. Mais qui gouverne cet ensemble ? La ville-centre grâce à son poids (démographique), son réseau politique ou l'incapacité de ses opposants à s'organiser ? Ou, au contraire les autres composantes à l'image de Jean-Marc Ayrault, qui a conquis la ville de Nantes depuis la mairie de Saint Herblain, soutenu par les réseaux culturels ? Le gouvernement des maires constitue une solution intermédiaire qui repose sur un pacte de non-agression – explicite ou non – au sein de la métropole entre la ville-centre et les autres villes qui la composent. Ce moyen d'assurer la paix présente cependant le risque de réduire considérablement l'ambition des projets.

D'un autre côté la métropole dispose de quelques atouts pour exister autrement que sur le plan politico administratif.

LA VILLE PROJET ET PROMESSE, PRIVILÈGE DE LA MÉTROPOLE ?

Un facteur offre des opportunités pour l'affirmation de la métropole, c'est le changement d'échelle et la réorganisation des territoires qu'imposent de nouveaux enjeux qui concernent l'avenir voire la survie de nos sociétés. Certains concernent toutes les villes : réduction du bilan carbone, dispositifs d'adaptation au réchauffement climatiques, protection de la biodiversité. D'autres prennent un caractère singulier. À Montpellier c'est l'évolution du trait de côte et la gestion du territoire maritime et du système hydrologique ; à Strasbourg le devenir de l'espace portuaire dans un contexte d'affirmation des villes du Rhin de développement de

leurs coopérations ; à Rouen c'est l'axe Seine qui repose les enjeux de désindustrialisation et de réindustrialisation ; à Nantes l'estuaire (à l'agenda depuis un moment) ; à Orléans, l'enjeu de la santé conduit moins à restructurer le territoire qu'à l'équiper et surtout à raisonner en termes de services.

La réorganisation des territoires conduit la métropole à travailler avec des organismes spécialisés dont l'échelle n'est pas locale. C'est le cas à Montpellier à propos du littoral. Les auteurs expliquent qu'« une communauté d'acteurs s'est structurée à partir des années 2000 autour de la mission interministérielle d'aménagement du littoral et du couple porteur des contrats de plan état-région, la région et l'État ; ces acteurs, y compris le département, le conservatoire du littoral, des organismes de recherche et d'ingénierie ainsi que des communes et leurs groupements se sont adaptés à la gestion des risques littoraux »⁹. La métropole entre dans cette communauté après en avoir été absente. Il s'agit d'une illustration de la dimension technocratique que peuvent prendre des communautés d'acteurs constituées autour de grands enjeux dont l'importance devient majeure et dans lesquelles entrent les équipes des métropoles.

Le risque est alors de constituer un système technocratique toujours encore plus éloigné des citoyens et de la démocratie de proximité encore présente dans les communes. Cela peut dans une certaine mesure favoriser la commune-centre qui, elle, est en mesure d'imposer sa réalité quotidienne. Cependant, les auteurs considèrent que cela conduit plutôt au rapprochement entre les communes permettant de faciliter l'acceptation la métropole, au moins comme coordonnatrice sinon comme pilote.

UNE RÉCIPROCITÉ À RÉUSSIR

De leur côté les villes-centres peuvent développer des stratégies indirectes pour garder la maîtrise du jeu. Le travail de filtrage qu'elles effectuent de diverses manières, certes souvent peu lisibles (cf. la question des équipes évoquée à propos de Metz), aboutit par exemple à se mobiliser sur des thèmes émergents, bien que gérés par la Métropole (par exemple l'alimentation, la démocratie participative, la « ville intelligente » etc). Dans la pratique par exemple à Nantes, les chercheurs « on notent « que bien que destiné aux 24 communes de la métropole, le Nantes City Lab a pour l'instant labellisé de nombreux projets à Nantes, « redoublant un effet « quartier de la création ».

L'équilibre n'est pas toujours favorable aux villes-centres. En raison du changement d'échelle des problèmes, la métropole paraît souvent plus porteuse d'un projet et d'une promesse. Cela a pour effet de renforcer sa capacité d'intervention, si bien que peu à peu, les grands projets urbains sont associés à elle davantage qu'à la ville-centre. La population rennaise commence ainsi à percevoir que Via Silva n'est pas une action de la ville de Rennes, mais relève bien du pouvoir métropolitain. Un peu partout, un récit proprement métropolitain commence à se structurer et à se diffuser.

Toutefois, cette promesse de (la) métropole ne devient crédible que si elle est également celle de la ville. Le récit se constitue et se consolide à travers une action réciproque entre la ville et la métropole dans laquelle chacune des deux doit tenir compte de l'autre. Il s'agit bien de « métropoliser » la ville centre et réciproquement. Cette démarche nécessaire pose deux questions :

La première est celle du devenir de la ville-centre en tant que ville car les spécificités de son fonctionnement au quotidien risquent d'être minorés, comme ses dimensions « identitaires » en raison de la lecture métropolitaine.

La deuxième est celle du centre de la métropole, sur le plan de l'urbanisme et des services urbains. Le centre de la métropole et la ville-centre sont deux éléments distincts et leur confusion pose problème. Il reste à organiser le centre de la métropole et sa compatibilité avec le centre de la ville centre qui n'entend pas disparaître.

¹ On rappellera qu'un maire d'Orléans, ancien ministre de la santé, le docteur Ségelle voulait dans les années cinquante créer une faculté de médecine à Orléans.

² Négrier Emmanuel, Teillet, Philippe (2021), *Culture et métropole*, Cahier POPSU Autrement, p. 19.

³ Dequeker, Edouard, *Paris and London : metropolitan dynamics and economic governances (1990-2017)* Thèse soutenues à l'IEP de Paris, 2020.

⁴ Lagroye Jacques, *Société et politique. Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Pedone 1973.

⁵ Grafmeyer Yves (1992), *Quand le tout Lyon se compte*, Presses universitaires de Lyon 1992

⁶ Les sources sont des articles de presse et le témoignage oral de Francis Ampe qui fut le secrétaire général du comité de candidature.

⁷ Celui des quartiers en difficulté et de la politique de la ville est partout le même dans ses différentes versions politiques.

⁸ Négrier Emmanuel, Teillet, Philippe (2021), *Culture et métropole*, op. cit. p79.

⁹ Barone, Sylvain, Michel Laura (2022), *Métropole et risques littoraux*, Cahier POPSU Autrement, p.61.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



RÉGIONS ET MÉTROPOLIS : RIVALES POUR EXISTER, ASSOCIÉES POUR AGIR

**NOTE DE SYNTHÈSE À PARTIR DES
MONOGRAPHIES DE LILLE, MONTPELLIER,
ORLÉANS ET STRASBOURG
SACHA CZERTOK ET PHILIPPE ESTÈBE**



par **Sacha Czertok** et **Philippe Estèbe**,
Coopérative Acadie, août 2023

Cette note s'appuie sur les textes produits dans le cadre des plateformes mises en place par le programme POPSU, et particulièrement celles qui portent sur Lille, Strasbourg, Montpellier et Orléans. Elle propose une lecture d'ensemble des relations Régions-métropoles à partir d'une analyse documentaire de l'histoire récente de ces deux échelons politico-administratifs, en tentant d'explicitier, à travers leur spécificité dans l'édifice territorial français, leurs relations particulières, fondées sur des rivalités structurelles et des convergences de fait s'agissant de la mise en œuvre des politiques publiques territoriales, portant sur l'aménagement, la transition énergétique ou le développement économique.

Ce texte plaide pour une clarification de cette relation ambiguë, dans la mesure où, en dépit des hésitations gouvernementales sur les échelons à privilégier pour la décentralisation et territorialisation des politiques nationales, particulièrement dans le champ vaste et complexe de la transition écologique et énergétique (communes, intercommunalités...), ces deux institutions disposent d'une capacité d'agir renforcée et sont, potentiellement (et peut-être paradoxalement), complémentaires.

DES OUTSIDERS DANS LE SYSTÈME POLITICO-ADMINISTRATIF TERRITORIAL

Région et métropoles : ces deux entités ont une place ambiguë, parfois contestée, dans le système politico-administratif territorial. Les régions sont-elles des institutions territoriales ou des organes purement fonctionnels ? Les métropoles sont-elles les « locomotives du développement territorial » ou des polarités dévorantes, asséchant les pays alentours ? Malgré l'insistance du législateur à faire exister le couple région-métropole comme pivot de politiques publiques modernisatrices, elles sont placées, au fil des législations successives, dans des postures de rivalité structurelle.

L'AMBIGÜITÉ RÉGIONALE

Avant même leur naissance officielle (1919), les Régions font l'objet en France de deux discours opposés, provenant de la droite extrême et de la gauche moderniste. À droite, le régionalisme de Maurras est l'un des points d'appui d'un retour à l'ancien régime, nostalgique des anciennes provinces, de leur diversité et de la richesse de leur patrimoine culturel. À gauche, ou du moins dans les rangs républicains, l'idée régionale est un instrument de la décentralisation du régime, que ses promoteurs opposent au processus centralisateur de la monarchie et des régimes impériaux. Il ne s'agit pas de valoriser les anciennes provinces, mais de promouvoir une régionalisation moderne, qui « sera économique ou ne sera pas ».

Ces oppositions recouvrent deux tensions qui structurent encore aujourd'hui le système territorial, l'une politique et l'autre, géographique et économique.

La première tension est celle qui confronte deux conceptions du processus de création des régions : s'agit-il d'une « régionalisation », autrement dit, d'une étape de la décentralisation administrative du régime républicain, à la recherche d'une meilleure efficacité aboutissant à la création d'entités fonctionnelles ? Ou bien s'agit-il de promouvoir le « régionalisme », autrement dit d'autoriser des identités régionales à accéder à la reconnaissance publique et institutionnelle, dans une perspective d'autonomie politique ?

Cette première tension en recouvre une deuxième, portant sur la nature du territoire régional : quelle place doit-on accorder respectivement à la notion de région naturelle et à celle de région fonctionnelle. Autrement dit, le territoire régional se caractérise-t-il d'abord comme un espace, déterminé par ses caractéristiques morphologiques, climatiques et hydrographiques déterminant des modes de peuplement, de production et de circulation spécifique ou bien doit-il être considéré comme un système, caractérisé par des fonctions, qui s'appuie sur des processus de polarisation et engendre des circulations et des échanges ?

Ces deux axes de tension posent aussi la place des villes et leur rôle au sein de l'entité régionale. Dans la première position (identité et région naturelle), c'est la région qui engendre la ville : l'identité est régionale et la grande ville s'affiche comme la capitale de la région. Dans la deuxième position (région fonctionnelle et système régional), c'est en quelque sorte la ville et le système d'échanges qu'elle engendre qui produisent leur propre espace régional.

C'est cette deuxième option qui sera choisie comme fondement à la première expérience de décentralisation. Mais au fil de ses différentes étapes, la régionalisation n'en finira pas de chercher sa place dans ce système de tensions.

LES MÉTROPOLIS ILLÉGITIMES ?

Les « métropoles » connaissent une autre histoire, non dénuée d'hésitations, elle aussi. Les régimes impériaux et républicains se sont longtemps défiés des villes, républicaines sous l'Empire puis radicales ou socialistes sous la République ; jusque dans les années 1930, les ruraux sont majoritaires en France. Le régime Républicain imprime durablement aux politiques publiques nationales un principe de discrimination positive en faveur des campagnes, en pratiquant notamment une politique de limitation de l'expansion urbaine, en s'appuyant sur la fragmentation communale. Cependant, l'aménagement du territoire des années 1960 amorce une reconnaissance politique et économique du rôle des villes en lien étroit avec la réapparition des régions : métropoles d'équilibre (1964) puis capitales régionales d'abord (1963) en tant que siège de la préfecture de Région puis du Conseil régional à partir de 1972. Dans les années 1990, la DATAR inaugure une nouvelle étape de la politique métropolitaine visant à doter les grandes villes de « capacités » d'autonomie, ce qui se traduit notamment par le financement de pôles de compétitivité et des regroupements universitaires (plan Campus).

La reconnaissance institutionnelle des métropoles en trois temps (2010, 2014, 2015) et deux mouvements (un club d'abord fermé qui s'ouvre ensuite à toutes les anciennes capitales régionales) vient réveiller l'urbaphobie d'une part importante des élus et de nombreux observateurs, experts et commentateurs. Elle fait désormais l'objet de polémiques politiques et de controverses scientifiques. Si l'État abandonne les « territoires », c'est la faute des métropoles ; si la planète brûle, pour certains, c'est encore la faute des métropoles. La « démétropolisation » devient un slogan populaire parmi certains chercheurs et certains groupes d'opinion (des écologistes au Front national).

Il faut cependant souligner que la métropole des sciences sociales ne correspond pas nécessairement à la métropole de droit public. Celle-ci participe plutôt d'une reconnaissance politique et correspond désormais, en effectif sinon en membres, aux anciennes capitales régionales. D'ailleurs, la plupart des géographes préfère utiliser le terme « métropolisation », pour désigner un processus qui se déploie dans le temps et dans l'espace et plaident pour une approche analytique en termes de « systèmes urbains » et d'interdépendances entre territoires, plutôt que pour la construction de catégories rigides dont, la plupart du temps, l'étiquette ne dit pas ce qu'il y a dans le flacon (métropoles, villes moyennes, petites villes, bourgs, etc...).

DES RIVALITÉS STRUCTURELLES

Ainsi, chaque protagoniste se trouve pris dans un ensemble de tensions et de contradictions. La plupart des régions, héritières d'un fonctionnalisme étatique, cherchent à fonder leur assise et leur légitimité territoriale en renouant avec l'approche géographique (ce qui n'est pas toujours facilité par les récentes fusions), ce qui les conduit à adopter des attitudes prudentes, voire distantes à l'égard des métropoles ; symétriquement, les métropoles tout en affirmant leur autonomie territoriale, cherchent elles aussi une forme de reconnaissance au sein d'espaces à géométrie variable, pourvu qu'elles en soient les promotrices.

Ainsi, alors même que la logique devrait faire converger leurs intérêts stratégiques, les régions et les métropoles ont souvent, dans un passé récent, entretenu des relations oscillant entre l'indifférence et la concurrence.

Ces rivalités peuvent se décliner en trois types.

RIVALITÉS TERRITORIALES

La première dimension se fonde sur une rivalité territoriale. Les anciennes régions correspondent pour la plupart assez bien aux systèmes qui se sont construits autour des capitales régionales. Ces systèmes urbains sont constitués par les processus de concentration de l'emploi dans les plus grandes villes, par les progrès de la périurbanisation, par l'allongement, de la durée des études qui poussent les jeunes vers les villes universitaires et, plus généralement, par les migrations résidentielles. Ces relations multiples engendrent des flux monétaires importants bien qu'invisibles, qui avantagent plutôt les territoires périphériques, bénéficiaires des salaires perçus par les migrants alternants, les pensions de retraités migrant vers les petites villes et les campagnes au passage à la retraite, des dépenses de tourisme. À l'inverse, le dynamisme des grandes villes dépend des ressources de leur environnement régional. Ainsi, avec le temps, les interdépendances se multiplient, et forment des solidarités de fait pas toujours, comme on l'a dit, perçues positivement par les acteurs et les habitants des territoires « périphériques ». Ces systèmes territoriaux se sont construits indépendamment des politiques publiques régionales. Ils constituent le réseau territorial des grandes villes et leur terrain « naturel » de conquête. La plupart des grandes villes et des anciennes capitales régionales dispose ainsi d'un hinterland, spécifique au sein duquel les liaisons organiques échappent à l'emprise territoriale des régions.

ASYMÉTRIE POLITIQUE

La deuxième dimension provient de l'asymétrie des capacités d'agir. Hormis les domaines de l'éducation secondaire et des mobilités régionales, les Régions ne disposent que de compétences « de papier ». Dans les domaines stratégiques du développement économique et de l'aménagement du territoire, elles sont « chef de file », ce qui est un concept juridique flou, voire mou. C'est le paradoxe régional : alors que leur assise, avec le passage au statut de collectivité de plein exercice, est devenue essentiellement territoriale, elles demeurent éloignées du terrain et de leurs électeurs (même si elles sont bien identifiées, parfois pour leur malheur, grâce aux TER).

Plus globalement, les Régions pèsent d'un poids limité, de l'ordre de 15% de la dépense publique locale (contre 57% pour le bloc local), ce qui en fait un acteur économique territorial de deuxième rang, même si ces dépenses sont plus ciblées et pour partie moins contraintes que celles du bloc local, particulièrement celles des départements. En face, les métropoles, ont une capacité d'action bien supérieure, et disposent donc, sur une surface limitée d'un effet levier considérablement plus efficace que celui des régions.

IGNORANCE RÉCIPROQUE

La troisième dimension est liée aux distributions des compétences entre les deux collectivités. Aux termes de la loi MAPTAM, les métropoles sont associées de plein droit à l'élaboration des schémas régionaux (développement économique et aménagement du territoire). En pratique, les métropoles ont acquis une quasi-autonomie en matière de développement économique (à l'instar de la plupart des grandes villes), pour deux raisons : d'une part, on l'a vu, parce qu'elles disposent de moyens financiers conséquents, et d'autre part parce que les régions préfèrent ne pas intervenir dans les territoires métropolitains, en raison de la concentration des entreprises, tout leur budget d'aides directes n'y suffirait pas. Ce jeu d'ignorance réciproque arrange donc les deux parties en permettant à l'une d'être le pilote principal du développement économique dans son territoire et à l'autre de diriger les aides aux entreprises vers les espaces non métropolitains (zones rurales, villes petites et moyennes).

VERS DES CONVERGENCES CONCRÈTES

RÉSEAUX VS TERRITOIRES ?

C'est sans doute dans le domaine de l'aménagement du territoire que la divergence stratégique est la plus apparente. La lecture comparée des Schémas régionaux d'aménagement du territoire témoigne de l'embarras des régions au moment de rendre compte du fait métropolitain à l'échelle régionale.

Dans la plupart des cas, les métropoles sont à peine mentionnées au stade du diagnostic dans les schémas régionaux d'aménagement. Si certains d'entre eux soulignent, dans les chapitres de diagnostic, l'avantage de disposer de métropoles puissantes (AURA), c'est pour vite les oublier dans les documents d'objectifs ; d'autres font état d'une armature territoriale hiérarchisée (Normandie, Hauts-de-France, Grand Est), mais dans la plupart des cas, c'est pour en appeler à l'équilibre de cette armature et se focaliser sur les villes moyennes ou les villes-relais. Rares sont les schémas qui donnent à voir des systèmes territoriaux appuyés sur les métropoles régionales ; en ce sens, l'Occitanie, la Région Sud et les Hauts de France font figure d'exception.

L'histoire des relations entre les régions et les grandes villes, avant même que celles-ci ne deviennent des métropoles— dessine ainsi un jeu complexe, fait de

rivalités, d'évitements et de tensions. L'une des raisons principales réside, nous semble-t-il, au-delà de l'autonomie revendiquée de longue date par les dirigeants politiques des grandes villes, dans une divergence constante quant au type d'emprise que chaque institution exerce sur l'espace politique et, plus fondamentalement, sur la vision même de ce qu'est un espace politique : les régions sont à la recherche d'un ancrage territorial, alors que les métropoles sont à la recherche d'alliances en réseau. Il est frappant de constater par exemple, que parmi les métropoles qui en ont le statut, pratiquement aucune ne met en avant sa fonction de capitale régionale parmi ses caractéristiques ; dans la plupart des projets métropolitains, la référence à l'espace régional est à peine mentionnée, voire absente.

Vieux débat géopolitique : réseaux vs territoires. Mais si l'affichage est antagoniste, la pratique montre d'autres aspects possibles de la relation entre métropoles et régions.

DES CONVERGENCES POSSIBLES

De façon chaotique, mais avec une certaine constance, le législateur tend à promouvoir le couple État-métropole comme un moteur territorial des politiques publiques. Le pacte État-métropole met l'accent sur l'impératif de coopération interterritoriale et l'articulation des compétences et des politiques publiques des deux protagonistes. De manière relativement visible, les métropoles valorisent les relations plus ou moins formelles de coopération entre territoires le plus souvent avec des territoires ruraux— ou d'implication dans des démarches de planification qui dépassent leur périmètre. Au-delà de cet affichage, les démarches soutenues dans le cadre du POPSU-métropole donnent à voir des formes possibles de convergence, voire de complémentarité, dans des domaines très concrets de politiques publiques stratégiques.

Les Régions ont besoin de « prises de terre », c'est-à-dire d'opérateurs pour mettre en œuvre les orientations portées par les schémas ou par leurs politiques publiques. Les études portant sur Montpellier et Orléans montre comment les métropoles peuvent jouer un rôle fédérateur, à l'échelon local, dans des domaines de politique publique particulièrement complexes du fait de la variété des intervenants et de la fragmentation persistante des autorités territoriales.

Ainsi, pour des raisons concrètes (manque d'offre de soins) mais aussi stratégiques (absence de CHU) la métropole d'Orléans prend une compétence « de coordination de l'offre de soin » dans son territoire. Habilement, l'institution métropolitaine trouve sa place dans un domaine qui relève de l'échelon régional (Agence régionale de santé et Conseil régional) et acquiert une position reconnue par les acteurs locaux comme « maître d'œuvre » de fait en lien avec la stratégie régionale visant à densifier l'offre de soins.

Dans un autre domaine tout aussi complexe, celui de la gouvernance du littoral, Montpellier Méditerranée Métropole (3M), qui n'a pas beaucoup d'atouts au départ, s'insère dans une gouvernance touffue et peu lisible. Elle cherche à élargir un espace politique et institutionnel que les regroupements intercommunaux ont fortement réduit du côté maritime (une seule commune de la métropole est véritablement en bord de mer) ; ce faisant, elle participe de fait à l'évolution de la gouvernance du littoral, ce qui résonne positivement avec les orientations de l'État et de la Région qui promeuvent une « gestion intégrée du littoral ».

Les exemples de l'Eurométropole de Strasbourg et de la métropole européenne de Lille sont encore plus illustratifs de cette convergence de fait, dès lors qu'ils s'intéressent à des domaines qui relèvent à la fois du très local et du très mondial. Dans les deux cas, on part d'une question localisée, le métabolisme métropolitain à Lille, la relation ville-port à Strasbourg, dont on tire peu à peu les différents fils, matériels, économiques, écologiques, politiques, qui produisent un enchaînement

de constats et de questions étirant les enjeux, à de multiples échelles : de la relation ville-port à Strasbourg, on passe au système rhénan ; de l'interrogation sur le métabolisme métropolitain à Lille, on tire les fils d'une interdépendance mondiale. Dans ces deux cas, les métropoles apparaissent comme des opératrices d'inter territorialité qui interpellent la capacité des Régions à se projeter hors de leur périmètre.

On pourrait trouver, dans les monographies du POPSU, d'autres impacts des stratégies métropolitaines sur l'institution et l'espace régional. A partir des cas esquissés ci-dessus, on voit la productivité potentielle d'une association stratégique Région-métropole, qu'il s'agisse de l'efficacité concrète de politiques publiques d'intérêt régional (et national) ou de l'ouverture d'espaces de projection politique au-delà des périmètres institutionnels. Dans les deux cas, les travaux du POPSU montrent clairement le potentiel d'interterritorialité que recèle la responsabilité « relationnelle » que les métropoles prennent de fait en charge.





**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LE GRAND PARIS ET LES MÉTROPOLES

**ÉTUDES TRANSVERSALES /
DANIEL BÉHAR ET MATILIN LE MEUR**



par **Daniel Behar**, professeur à l'école
d'urbanisme de Paris, co-titulaire de la
chaire Aménager le Grand Paris
et **Matilin Le Meur**, chaire Aménager le
Grand Paris.

Dans un contexte politique et scientifique résolument interterritorial, soulignant la prégnance des interdépendances liant les territoires et leurs acteurs, les métropoles apparaissent par essence comme des êtres interterritoriaux, définis en premier lieu par leurs rapports à de multiples « autres », de leur hinterland à l'espace mondial. Le programme *POPSU Métropoles* s'est attaché justement à l'identification de ces « autres » qui régissent l'agenda des métropoles.

Bien que l'objet de ce programme soit « l'inter-territorial », les relations entre grandes villes paraissent largement absentes de cet agenda métropolitain. Notre prisme de lecture, le rapport des métropoles à Paris, renforce ce constat : « l'autre » invoqué n'est jamais le Grand Paris. Cette absence étonne, tant l'échelle interurbaine occupe une place particulière sur le temps long de l'aménagement du territoire en France, porté par les figures d'armature urbaine, ou de réseaux de villes. L'absence d'évocation de Paris surprend d'autant plus que le rapport des villes à Paris est également une constante, pensée tant en termes d'équilibre, de ruissellement que de conflictualité. Ce constat est d'autant plus fort qu'il est confirmé du point de vue parisien. Paris semble ignorer les métropoles régionales. L'indifférence est mutuelle.

Devons-nous conclure de ces absences que le rapport à Paris ne constitue plus un objet de lecture pertinent des dynamiques métropolitaines en France, et que les relations interurbaines, ou l'armature urbaine, n'incarnent définitivement plus des référentiels de stratégies, d'aménagement et de cohésion territoriale ? Pas à notre sens.

Nous considérons que l'effacement de l'approche interurbaine résulte de la saturation de l'agenda politique par d'autres enjeux déportant aux extrêmes le regard interterritorial : la multiplication des horizons (inter)territoriaux par la mondialisation d'un côté et la gestion du « ruissellement métropolitain » par l'institution métropolitaine, dans un rapport plus étroit aux proximités, de l'autre. Cette absence correspond selon nous à une séquence-temps spécifique relative à l'adaptation des métropoles aux mutations renforçant, depuis les années 1970, leurs pouvoirs économiques et politiques. Mise en perspective, ce moment semble constituer une parenthèse, contre-coup d'une période aménagiste, elle, a contrario très centrée sur les relations interurbaines et le rapport des métropoles à Paris. Cette séquence-temps est d'autant plus singulière que l'introduction à l'agenda métropolitain et étatique des questions de résiliences pourrait à l'avenir conforter la pertinence d'une échelle de réflexion interurbaine, réinterrogeant les rapports entre les métropoles et Paris.

MÉTROPOLES RÉGIONALES ET GRAND PARIS : LE MOMENT DE L'INDIFFÉRENCE MUTUELLE

Les travaux du programme s'inscrivent dans une période de refonte profonde des référentiels, induite par les processus de mondialisation, de construction européenne et de décentralisation. Ces mutations placent les métropoles dans une situation de double responsabilité : à la fois garantes de la compétitivité internationale des territoires, et de la gestion décentralisée des effets locaux de la métropolisation. Un temps d'adaptation des métropoles à ces échelles s'impose, et suppose une phase de repli sur soi, une prise de distance formatrice à l'égard de l'échelle nationale, des relations interurbaines en général et de Paris en particulier.

ENTRE MONDIALISATION ET PROXIMITÉ : L'INTERTERRITORIAL MÉTROPOLITAIN AUX EXTRÊMES

La recomposition des référentiels économiques et politiques impose indirectement aux métropoles françaises de s'extraire de l'armature urbaine nationale pour satisfaire leur potentiel de compétitivité et d'intégration internationale. Ces impératifs fragmentent l'armature urbaine nationale en une indifférence stratégique mutuelle entre les métropoles et Paris.

Cette vision autocentrée du développement métropolitain tient aux qualités intrinsèques du « marché des territoires » induit par la mondialisation, dont la valeur repose sur la capacité des territoires à capter des flux d'origines indifférenciées. Il n'est pas question de mutualisation, ou de complémentarité nationale, chacun veut prendre sa part. Ces ambitions internationales valent autant pour les métropoles régionales, dont l'opportunité d'occuper une « place » internationale constitue une nouveauté, que pour Paris dont « l'écosystème d'innovation » articulé autour des clusters du Grand Paris, s'oriente d'abord vers le reste du monde et peu en direction du territoire national. En parallèle, la construction européenne substituée à l'échelle nationale une armature urbaine européenne, reposant sur des coopérations entre métropoles européennes, ciment d'une stratégie européenne intégrée. Les métropoles françaises sont dès lors appelées à se projeter au sein de référentiels géographiques transfrontaliers et européens, par des infrastructures de transport, des partenariats et des projets transnationaux, déportant la pensée interurbaine de l'échelle nationale à l'échelle européenne.

Dans le contexte français, ces mutations constituent pour les métropoles une opportunité stratégique de s'extraire de l'ombre portée parisienne considérée comme un frein potentiel à leur compétitivité. Simultanément les stratégies parisiennes, ne témoignent pas davantage d'une volonté d'horizontalisation : l'horizon du « Grand Paris jusqu'à la mer », à première vue interurbain puisqu'associant Rouen et Le Havre, est en réalité un projet centré sur la satisfaction des ambitions de rayonnement parisien à l'échelle mondiale, visant à offrir un port à Paris. L'enjeu pour les métropoles est donc d'exister sur la scène internationale malgré Paris. Dans ce contexte, le rapport à Paris semble davantage tu qu'« impensé ».

À l'impératif de compétitivité s'ajoute l'enjeu de gestion des effets de la polarisation économique. La « métropolisation institutionnelle » place les métropoles en responsabilité quant à la gestion directe des effets « déséquilibrants » de la métropolisation sur leur proximité directe. L'enjeu est donc celui de la légitimité de ces institutions naissantes, supposant un repli local, une confrontation à la géopolitique et à l'interterritorial de proximité, éloignant les métropoles de toute considération interurbaine. *POPSU Métropoles* témoigne de la mise à l'agenda de ces relations interterritoriales de proximité et de leur diversité. Des

enjeux sociaux des flux quotidiens qui se posent au périurbain lyonnais et à la métropole rouennaise, aux questions politiques de la capacité de la métropole à « faire projet » intercommunal par le paysage à Marseille ou par la santé à Orléans, le programme illustre le caractère autant stratégique que gestionnaire des relations inter-territoriales de proximité. Ces relations se structurent de plus en plus autour de la notion de réciprocité centre-périphérie, des interdépendances de proximité en somme, devant permettre de définir une territorialité métropolitaine cohérente, à l'image de la « métropole campagne » bordelaise, fédérant les acteurs autour des enjeux alimentaires.

Deux temps de formation se succèdent donc dessinant une phase de la métropolisation durant laquelle l'adaptation des métropoles à des enjeux interterritoriaux « extrêmes », prime sur la construction d'un projet national et des relations interurbaines.

CIRCULATION DES MODÈLES : PARIS NE FAIT PAS LA « MODE » MÉTROPOLITAINE

Les politiques urbaines métropolitaines témoignent d'une indifférence mutuelle entre Paris et les métropoles. Deux modèles métropolitains distincts co-existent en France marquant une autre rupture entre les métropoles et Paris.

Par-delà une gouvernance complexe et répulsive, le projet métropolitain du Grand Paris brille par son absence et par l'incapacité de sa « vision », incarnée par la politique discutée des clusters, à insuffler un souffle stratégique convaincant, en mesure de « faire » projet métropolitain, et dès lors à faire modèle. Ce constat tranche avec les modèles de réussite de conduite d'action publique de métropoles régionales. Lyon et Nantes notamment font à ce titre références, en termes de mobilisation d'acteurs autour d'une stratégie de développement et de projets interinstitutionnels dans le cas lyonnais et d'intégration intercommunale et d'organisation des opérateurs dans le cas nantais.

En parallèle, en termes de contenu propre des politiques urbaines de développement, la circulation des modèles contourne également Paris mais s'étend à l'échelle européenne. Deux modèles co-existent. L'un importé des métropoles européennes, centré sur le grand projet urbain, types Euro-a, s'est multiplié dans la plupart des métropoles régionales. Ces grands projets urbains orientent le développement métropolitain autour de fonctions majeures (tertiaires, enseignement supérieur), à partir de la reconquête d'espaces délaissés et péri-centraux (Ile de Nantes, Euratlantique, Euroméditerranée...) se voulant vecteurs d'attractivité. Rien de tel à Paris, dont le développement, en dépit des velléités des « starchitectes » pour transposer ce modèle des grands projets urbains, est pensé selon une toute autre logique : un système de clusters économiques, reliés par une infrastructure connectrice, le Grand Paris Express.

La circulation des modèles participe d'une mise en relation des grandes villes entre elles. Contournant Paris, ces relations, structurent un maillage urbain national incomplet.

UN RAPPORT À PARIS DAVANTAGE INEXPRIMÉ QU'IMPENSÉ

Si le rapport à Paris est stratégiquement impensé, il reste néanmoins fonctionnellement pertinent et structurant : Paris demeure de facto un moteur essentiel du développement des métropoles. Dans une quête d'indépendance, le rapport des métropoles à Paris est donc plus inexprimé, qu'impensé.

La capitale reste un contributeur majeur à la circulation invisible des richesses à l'échelle nationale, et conserve une force redistributive dont bénéficient les métropoles qui captent une part majeure des dessertements franciliens. Les ambitions d'attractivité des métropoles se tournent aussi vers les dessertements des « talents » franciliens, en dépit des ambitions internationales affichées. Toutefois cette situation reste largement inavouée par des métropoles préférant

valoriser leur inscription internationale, qu'admettre un lien intense avec Paris. Le rapport à Paris reste donc inavoué, inexprimé plus qu'impensé. En témoignent les grands projets d'infrastructure, type LGV, justifiés par l'équité territoriale ou la compétitivité internationale, et moins pour leur motivation véritable : le rapprochement avec Paris.

Le programme *POPSU Métropoles* apparaît donc témoin d'un moment spécifique de la métropolisation, ancré dans un référentiel d'extrêmes, au sein desquelles les métropoles, constituent des objets à adapter, redessinant leurs frontières d'inscription entre les horizons indifférenciés de la mondialisation et « leur » territoire. Surtout, ces mutations actent d'un retrait de l'État et avec lui de son modèle d'aménagement. Or, l'approche interurbaine est d'abord une projection d'État, avant de devenir – éventuellement – un enjeu saisi par les métropoles.

LES MÉTROPOLIS RÉGIONALES ET PARIS : DE L'ARMATURE URBAINE HIER À LA TRANSITION MÉTROPOLITAINE DEMAIN ?

Mise en perspective, cette séquence apparaît comme une parenthèse, un « âge 2 », contre-coup d'un aménagement étatique intense, reposant sur une appréhension interurbaine de l'organisation du territoire national à rééquilibrer et où Paris occupe une place centrale. Aujourd'hui, l'émergence d'enjeux impératifs dépassant les capacités à agir de chaque collectivité, incite les métropoles à se montrer plus « coopératives », et à déployer des réponses collectives, interurbaines et potentiellement d'y impliquer la capitale.

L'ÉTAT ET LA FRANCE DES MÉTROPOLIS

L'aménagement étatique est fondée sur une représentation résolument interurbaine du territoire national, incarnée par la notion d'armature urbaine. Cette armature verticale, au sommet de laquelle trône Paris, constitue l'architecture de la vision du territoire portée par la DATAR, dont les points d'appui et les leviers d'action sont, presque paradoxalement, des dispositifs interurbains horizontaux : les métropoles d'équilibre d'une part et le Bassin parisien d'autre part.

La politique dite « des métropoles d'équilibre » ancre durablement l'enjeu d'équilibrage Paris-Province dans une logique interurbaine en visant le renforcement d'une dizaine de grandes villes, en mesure de polariser le développement régional. Trois logiques de rééquilibrage sont mises en avant : en termes de rapport des métropoles à Paris, entre les villes du « niveau supérieur de l'armature urbaine », et entre les métropoles régionales et leur région. Il s'agissait d'une certaine manière de bâtir, au sein des métropoles d'équilibre, des « formes démultipliées de Paris » permettant d'équilibrer les relations inter urbaines. L'enjeu premier est d'équilibrer la balance migratoire entre Paris et la Province en suscitant les effets polarisants du « monstre » parisien au sein des métropoles d'équilibre, à savoir les aménités poussant entreprises, actifs et étudiants vers Paris. L'équipement de ces villes doit leur permettre de jouer un rôle de métropole régionale. Pour ce faire, l'État n'hésite pas d'emblée à les concevoir comme des dispositifs multipolaires. Ainsi, parmi les huit métropoles d'équilibre initiales, cinq sont en fait des ensembles interurbains : Lille-Roubaix-Tourcoing, Aix-Marseille, Lyon-Saint-Etienne, etc. La vision d'une relation hiérarchisée mais davantage équilibrée du rapport Paris-grandes villes repose donc sur ce qu'on nommerait aujourd'hui une coopération inter-métropolitaine.

L'aménagement du Bassin parisien, constitue l'autre pilier de cette vision interurbaine plaçant le rapport à Paris, au centre de l'aménagement du territoire.

L'affirmation d'une politique du Bassin parisien au cours des années 1960, liant Paris à des villes de moyenne portée par des relations d'interdépendances fonctionnelles, ancre sur ce territoire un cadre de développement interurbain. Le programme *POPSU Métropoles* témoigne a posteriori du retard métropolitain d'Orléans et Rouen dépendantes de relations à Paris devenues asymétriques et d'un tropisme parisien qui perdure, par-delà la disjonction de cet espace à partir des années 1980. Une culture interurbaine persiste néanmoins et revêt une dimension politique par l'intermédiaire des associations de villes, formées à partir des années 2000, se voulant porteuses d'un discours commun aux villes « à une heure de Paris », marquées par leur rapport à la région capitale. La question interurbaine reste donc largement « pensée » et « repensée » par ces territoires, à défaut d'en avoir fait un objet stratégique durable.

Au travers des dispositifs « métropoles d'équilibre » et « bassin parisien », les relations inter-urbaines ont donc constitué un enjeu principalement appréhendé par l'État, en tant que cadre pertinent pour une organisation territoriale reposant sur des principes de coopération et de complémentarité d'inspiration tayloriste-fordiste. La perte progressive par l'État de cette capacité à formuler un projet pour le territoire, s'est concrétisée par une distanciation des métropoles vis-à-vis de ces modes d'organisation, ne jouant plus le jeu de l'interurbain. Ce modèle constitue-t-il pour autant un cadre daté, incompatible avec les structures métropolitaines et les enjeux qui les traversent aujourd'hui ?

MÉTROPOLES - PARIS, « ÂGE 3 » : DES SIGNAUX FAIBLES D'UNE « MÉTROPOLE FRANCE » ?

La période récente met en évidence des signaux faibles permettant d'envisager les relations interurbaines comme pertinentes face aux enjeux de résilience et supposent une réponse collective et un alignement métropoles-Paris-État : un horizon pour la « Métropole France » ?

Alors que les crises, climatiques, géopolitiques et sanitaires menacent les circuits de subsistances des territoires, le mode d'appropriation par les métropoles des enjeux de transition et de souveraineté témoignent d'une recomposition des référentiels de développement. Face à ces enjeux, les métropoles s'engagent souvent collectivement, réévaluant leur posture dans l'armature nationale. Au sein des travaux du programme, l'émergence des thématiques de réciprocity, rapprochant Bordeaux des villes de Nouvelle Aquitaine au sujet de l'alimentation, ou de métabolisme territorial à Lille, illustre l'engagement des métropoles dans des coopérations interurbaines de moyenne portée. En parallèle, le concours des métropoles à la souveraineté nationale se lit, hors des productions du programme, par la prise en compte plus étroite de l'insertion de leurs projets d'aménagement et de développement économique dans des systèmes productifs régionaux et nationaux. Ainsi, au sein du Grand Paris, dans le cadre de l'Opération d'intérêt national (OIN) Paris-Saclay, le projet de cluster international témoigne de l'exigence de positionnement mondial de Paris, prépondérante ces vingt dernières années. Dans le même temps, au sein de la même OIN, un projet voisin, à Versailles-Satory, vise à constituer un maillon de la transition du complexe industrialo-militaire francilien, et de l'ensemble de la filière nationale « mobilités ». Ne peut-on voir là les deux faces d'un changement de paradigme à l'œuvre ?

L'élévation de ces enjeux au rang d'impératif, couplé aux signaux faibles d'une transition vers un modèle plus interurbain, nous permet d'envisager les contours d'une « Métropole France » ouvrant un « âge 3 » de la métropolisation.

De manière prospective, la « Métropole France » prend moins la forme d'un réseau de villes, que celle d'un système productif interurbain d'échelle nationale dont il s'agit d'organiser la transition pour assurer sa résilience. À l'image de la nouvelle « Entente de l'Axe Seine », l'enjeu est moins, l'efficacité nationale ou la compétitivité internationale des villes, (en l'occurrence de Paris et de son port Le Havre), que celui de la transition d'un système productif vulnérable qu'il s'agit de

décarboner.

Ce changement de référentiel d'action publique suppose néanmoins un saut épistémique. Aux métropoles de se faire outils des transitions des systèmes productifs régionaux, et porte-étendard des capacités de leur région. À elles d'assumer un rôle de métropoles régionales en somme. Ce saut suppose également la reconnaissance de la nécessité d'un partage des flux captés à l'ensemble du territoire, en termes de réindustrialisation notamment. Si ce partage peut être piloté par l'État, il induit également une posture mature des métropoles, conscientes de leur capacité à capter les flux, et de la nécessité de les redistribuer, de les partager à l'échelle nationale. Reliée fonctionnellement à l'ensemble du territoire, Paris constitue un pivot central au sein d'une armature urbaine modernisée, circulaire dessinant une « Métropole France ».

Plus largement, au travers de ces observations et du changement de perspective évoqué, c'est la question du rapport entre récit territorial et récit national qui est posée. Durant les Trente Glorieuses, les enjeux d'organisation d'une armature urbaine équilibrée dans son rapport à Paris étaient constitutifs du récit de la souveraineté nationale. S'y est substitué un récit double, centré sur l'ouverture au monde et en contrepartie l'équilibre territorial urbain/rural. L'État a suivi le mouvement, en abandonnant le récit de l'aménagement du territoire au profit de politiques catégorielles d'accompagnement des territoires. La mise à l'agenda de la question de la souveraineté (nationale/européenne), articulée à celle de la transition écologique va-telle conduire à renouveler le récit territorial français selon une lecture davantage systémique ? C'est à cette condition que le Grand Paris et les métropoles régionales pourront se penser mutuellement.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LES CITOYENS ET LA MÉTROPOLE

ÉTUDES TRANSVERSALES / SAMUEL DEPRAZ

+++++

par **Samuel Depraz**, directeur de la
recherche, Laboratoire ESPI2R, Paris

Pour beaucoup, une métropole est avant tout une forme urbaine étendue que l'on assimile à une très grande ville, à la verticalité de ses immeubles centraux et à la densité de ses infrastructures. Elle participe ainsi d'une grande catégorie sémantique dans laquelle on retrouve la notion de mégapole – agglomération de plus de 10 millions d'habitants, selon l'ONU – ou celle de mégalopole, qui décrit en réalité un ensemble régional fortement urbanisé. Bref, la grande ville.

Pour quelques-uns, la métropole ajoute à cette première notion l'idée d'un statut administratif, confirmé en France par la loi MAPTAM¹ qui, depuis 2015, a doté 21 grandes agglomérations de compétences particulières – la plupart étant d'ailleurs d'actuelles ou d'anciennes préfectures régionales. On y retrouve aussi, selon les critères du regretté géographe Stéphane LEROY², un rayonnement économique particulier : plus qu'une grande ville, il s'agit surtout d'un pôle économique capable d'attirer de la population et des emplois par la superposition de plusieurs critères : des lieux de commandement économique (sièges sociaux, organismes consulaires, banques et assurances), des infrastructures de transport efficaces (autoroutes, aéroports, trains régionaux et nationaux, transports en commun), une activité de recherche et développement (Universités, pôles R&D, avec dépôt de brevets), une surproductivité économique³ et un cosmopolitisme marqué, avec une forte attractivité migratoire nationale et internationale.

En ce sens, le processus de métropolisation a effectivement conduit à une concentration de la population et des emplois au fil du temps, et principalement depuis l'après-guerre. Chaque critère y a concouru à sa manière, que ce soit par les mécanismes de fusions-acquisitions dans les grandes entreprises, conduisant à une concentration des sièges sociaux, ou bien dans les transports, par la réorganisation des réseaux au profit des principaux hubs portuaires ou aériens. De même, la réduction des coûts de transport a facilité les mobilités au profit des villes et des pôles d'emploi les plus dynamiques, créant de la sorte un cycle d'auto-renforcement des tendances à la concentration. Le contexte contemporain de libéralisation des flux et des normes économiques, principalement depuis les années 1980, a également beaucoup aidé.

LA MÉTROPOLISATION N'EST PAS QU'UN PHÉNOMÈNE ÉCONOMIQUE OU SPATIAL

Pour autant, il serait erroné d'en rester à une simple lecture morphologique et économique du processus de métropolisation. En effet, l'analyse d'une forme d'organisation sociétale ne saurait être découplée des acteurs qui la portent : la métropolisation est aussi une intention politique globale. Qu'elle soit intentionnelle ou diffuse, elle constitue un *paradigme politique*⁴ puissant qui influe sur les discours et la décision publique.

Ainsi, malgré une parenthèse notable au cours des années 1990, au cours desquelles les théories du développement local ont tenté de rééquilibrer les actions d'aménagement et de promotion économique des territoires en faveur des villes plus petites et des espaces ruraux, la tendance dominante a toujours été à la promotion des pôles de puissance économique et financière, avec des politiques publiques adossées à un discours de compétitivité et de croissance bien marqué.

Le modèle sous-jacent est celui du « ruissellement spatial », lequel postule que le soutien à la croissance des métropoles déjà les plus dynamiques bénéficiera au reste du territoire. On peut lire sous cet angle la politique des pôles de compétitivité des années 2000, par exemple. De même, l'argument de la contrainte budgétaire forte dans les finances de l'État a lui aussi conduit à privilégier la concentration des services publics dans les métropoles : les lois LOLF de 2001, la démarche RGPP de 2007 et la création du SGMAP en 2012 ont toutes, sous l'argument d'une rationalisation de la dépense publique, produit un renforcement territorial des métropoles au détriment des autres espaces, du fait de l'éloignement croissant des services concentrés dans ces pôles. Enfin, le fonctionnement des finances locales tend à privilégier également la concentration en accordant une prime aux plus grandes agglomérations au titre de leur « charge de centralité », tout en incitant ainsi à une plus grande intégration administrative des compétences locales⁵.

On retrouve donc immédiatement, derrière la notion de métropole, le motif de la compétition et de la sélectivité spatiale, aspect qui transparait fréquemment dans la critique de « l'ogre métropolitain » dans plusieurs publications du programme POPSU Métropoles. Cette sélectivité s'exprime à plusieurs échelles. C'est d'abord le cas entre grandes villes à prétention métropolitaine, dans une rivalité qui se joue à l'international pour prétendre à un statut de ville mondiale ou d'agglomération « alpha », ce que reflètent plusieurs classements économiques⁶. Il en résulte un réseau assez fermé de pôles urbains bien intégrés dans le commandement de l'économie mondiale, identifié par l'idée d'Archipel métropolitain mondial d'Olivier Dollfus, ou « d'économie d'archipel » de Pierre Veltz. La compétition se joue aussi à l'échelle nationale, entre métropoles internationalisées et villes moyennes à petites, en perte sinon de population, du moins de services voire d'emplois au bénéfice des premières. Ces « villes rétrécissantes », en général d'assise industrielle et peu tertiairisées, voient ainsi l'écart se creuser avec leurs homologues ayant réussi leur mutation tertiaire. Cette sélectivité spatiale, poussée à son terme, provoque d'ailleurs un paradoxe dans lequel il devient plus aisé d'échanger et de se déplacer entre métropoles internationales qu'entre une métropole et son propre environnement régional, que ce soit en termes de qualité de services que de transports. Enfin, la compétition spatiale se répète encore au sein même des agglomérations métropolitaines, entre des zones centrales dynamiques (quartiers d'affaire, quartiers résidentiels et de services aisés) et des ceintures plus précaires de quartiers prioritaires ou de banlieues éloignées⁷.

Ce différentiel entre les cœurs métropolitains et d'autres territoires s'exprime donc avant tout en termes de revenus, mais aussi de marché de l'emploi et de qualité d'accès aux équipements et aux services. En somme, la métropolisation, traduction spatiale de la libéralisation contemporaine de l'économie, produit une sélectivité géographique accrue et pose directement une question d'équilibre territorial, voire de justice dans la répartition spatiale des richesses et des services.

DES ATTENTES CITOYENNES PLUS EXIGEANTES ENVERS LES POLITIQUES PUBLIQUES

La lecture précédente du processus de métropolisation au travers des notions de paradigme politique, d'inégalité et de justice a été faite à dessein afin d'introduire un principe moral en toile de fond de l'analyse. La concentration des ressources dans les métropoles est-elle juste ? Le principe de compétition spatiale est-il moralement acceptable ? Ces questions implicites doivent effectivement être posées de manière claire dans la discussion dès lors que l'on confronte le processus de métropolisation aux attentes citoyennes. En effet, le concept de citoyenneté renvoie immédiatement à l'idée d'« appartenance à une communauté nationale d'individus égaux en droits et en devoirs ». L'attente morale des citoyens est donc

que cette condition d'égalité soit garantie sur tout le territoire par l'État ainsi que par l'ensemble des pouvoirs publics qui y sont rattachés, ce principe étant le ferment même de l'adhésion à l'idée de Nation depuis la Révolution française ; or les constats précédents semblent fragiliser cette condition.

Certes, la situation actuelle n'est pas l'aboutissement d'une trajectoire linéaire d'affaiblissement de la cohésion des territoires au fil du temps, mais plutôt un retour de balancier après plusieurs périodes très contrastées. Ainsi, les écarts territoriaux étaient autrement plus vifs au cours du XIX^e siècle en France, et l'intervention de l'État en direction des territoires les plus précaires a longtemps été timide – sinon carrément répressive à l'encontre des revendications sociales et/ou régionales. Mieux vaut donc éviter tout angélisme nostalgique sur la moindre concentration spatiale des siècles passés, tant le capitalisme industriel pouvait être violent et les inégalités fortes malgré tout.

L'idée d'une intervention spatiale pour réduire les disparités sociales n'est imaginée qu'à la fin du XIX^e siècle par quelques précurseurs des utopies sociales contemporaines, une fois les effets spatiaux de l'industrialisation bien établis (exode rural, précarité urbaine). L'idée se concrétise vraiment durant l'après-guerre, grâce à la notion d'aménagement du territoire, elle-même permise par l'avènement d'un modèle d'État-Providence, si bien que les Trente Glorieuses ont effectivement produit un rattrapage économique et une réduction relative des disparités sociales entre territoires. En somme, la première histoire de la métropolisation, jusqu'aux années 1980, a été accompagnée de mécanismes puissants de péréquation spatiale liée à l'action très interventionniste et aménagiste de l'État. Ce n'est donc pas tant le processus de concentration des ressources qui pose en soi question ; il ne devient moralement problématique que s'il n'est pas accompagné symétriquement par des mécanismes capables de compenser les inégalités territoriales croissantes par une redistribution équitable des ressources⁸. Après une hétérogénéité spatiale sans concentration ni compensation, puis une concentration spatiale avec compensation, l'évolution actuelle de la métropolisation tendrait donc vers une concentration sans compensation⁹.

Dans le même temps, l'attention citoyenne envers les politiques publiques a elle-même muté. Si le régime politique de la démocratie représentative a été globalement bien accepté depuis la Révolution française, on constate, au moins depuis le milieu du XX^e siècle, une exigence sociale nouvelle envers l'action publique. Alors que les instances étatiques s'inquiètent de l'érosion croissante – et apparemment irrépressible – de la confiance citoyenne dans le vote et la représentation politique voire syndicale, on observe corrélativement la croissance des mécanismes de contestation sociale directe, assortie d'une exigence de démocratie délibérative. Les formes en sont diverses, mais reviennent globalement à l'idée d'une participation continue des citoyens à la décision publique, que ce soit au minimum par la consultation, le débat public voire par la co-construction des politiques publiques. Cet « impératif délibératif », bien identifié par de nombreux auteurs¹⁰, est désormais généralisé. Il n'est d'ailleurs pas que le fruit d'un constat fataliste d'inadéquation entre l'action publique et les citoyens : c'est aussi le reflet, plus positivement, d'un capital social croissant, donc d'un progrès dans la capacité des individus à mettre en critique l'action publique au cours du XX^e siècle. Il s'agit donc d'une réelle autonomisation et de quête de reconnaissance sociale des citoyens. En somme, les mécanismes et instances hérités du siècle passé ne vont définitivement plus de soi ; la société est devenue très critique et est désormais décrite comme « post-politique », selon Érik Swyngedouw, dans une conception plus agonistique de la démocratie¹¹.

Quelles sont donc les conséquences observables des constats précédents dans les politiques métropolitaines en France, et en particulier pour celles qui sont décrites dans les différents *Cahiers POPSU* du programme Métropoles ? On propose ici trois clefs de lecture pour replacer la question morale au centre de l'analyse du processus de métropolisation. La première est discursive : qu'est-ce qu'une métropole, et quelle est l'intentionnalité d'une telle institution ? La seconde est méthodologique : comment bien mesurer et identifier les attentes citoyennes dans les métropoles ? La dernière est organisationnelle : comment intégrer la rupture dans la gestion des territoires ?

LE DISCOURS : LA FIN DE L'INSTITUTIONNALISME DANS LES POLITIQUES MÉTROPOLITAINES

De prime abord, un temps semble clairement révolu dans l'histoire des métropoles : celui des architectes ou élus démiurges investis d'un pouvoir d'organisation et de planification dirigiste de toute une agglomération. Cet exemple transparaît dans l'histoire de nombreuses métropoles en France, que ce soit à Rouen, Grenoble ou Montpellier par exemple. Ce discours unique, vertical, surplombant et techniciste, associé à la figure de l'homme providentiel, fréquent à l'époque de la reconstruction, n'est désormais plus recevable face à la pluralité des attentes sociales et à l'attention exigible envers les groupes sociaux minoritaires de la ville. Pour le dire encore plus directement, une posture normative, fondée sur le seul discours de l'attractivité et de la compétitivité métropolitaine¹², et donc sur les attentes d'hommes aisés, non-racisés et bien implantés dans les réseaux économiques locaux méconnaît l'essentiel des attentes citoyennes contemporaines dans le fonctionnement des territoires urbains.

D'une manière plus générale, il est important de prêter attention au poids des mots dans la construction des politiques publiques, conformément à l'alerte lancée par le tournant linguistique dans les sciences sociales depuis la fin du XX^e siècle. La méfiance reste ainsi de mise face aux analyses qui tendent encore à personnifier la figure des métropoles comme s'il s'agissait d'un organisme agissant unique, doté d'une volonté propre de croissance ou de dynamisme – et le chercheur n'échappe parfois pas à ce travers, qui est plus qu'une question de style. Cela relève en effet de l'institutionnalisme, une démarche qui postule qu'une institution peut être extraite des individus qui la composent et possède une autonomie, une inertie et une action propres. L'attention à la citoyenneté suppose de déconstruire en continu ce type de discours, potentiellement réductionniste puisqu'il renvoie implicitement à une forme de dogmatisme social ignorant la pluralité et l'évolutivité constante des populations métropolitaines. Il est essentiel, pour bien apporter l'attention requise à la diversité des attentes sociales, de centrer l'analyse sur tous les porteurs d'enjeux locaux. Plusieurs contributions des *Cahiers POPSU Métropoles* ont d'ailleurs explicitement recours à la sociologie narrative pour tenter de faire émerger cette pluralité de récits sur la ville.

L'évolution des lois y concourt aussi : plusieurs pans de l'action publique exigent désormais une implication citoyenne dans leur mise en œuvre pour être socialement plus responsables. C'est le cas de la culture, qui évolue d'une approche élitiste vers une pratique plus populaire ; des politiques alimentaires, qui réfléchissent à une plus grande proximité entre production locale et consommateurs et bien entendu, de toutes les démarches qui privilégient une approche participative, même si cela s'avère très difficile à mettre en œuvre dans les faits. La notion de justice dans l'accès aux ressources impose, à tout le moins, l'attention à toutes les positions sociales minoritaires pour faire métropole.

LA MÉTHODE : UNE NÉCESSAIRE ATTENTION AUX INÉGALITÉS MASQUÉES

Les métropoles, notamment celles qui étaient historiquement des communautés urbaines, ne manquent pas de moyens dédiés à l'exécution de leurs missions. Au-delà des compétences obligatoires qui leur ont été transférées, elles sont capables de s'auto-saisir d'une compétence de coordination sur leur territoire, à l'image des questions de santé dans l'Orléanais, des transports à Rouen, de la trame paysagère à Aix-Marseille ou de la culture à Montpellier. La plupart sont dotées d'Agences d'urbanisme, et toutes maîtrisent leur information territoriale, ce qui permet au besoin des études très fines – à l'exemple de l'exercice de métabolisme urbain mené sur la métropole de Lille. La question porte donc moins sur les moyens que sur le choix des éléments observés.

En effet, malgré la pertinence des outils d'analyse territoriale existants, peu d'observateurs ont su prendre en considération le coût social de la ségrégation spatiale produite par le processus de métropolisation – hormis peut-être en ce qui concerne les quartiers éligibles à la politique de la ville. Ainsi, le périurbain a longtemps été considéré comme un territoire sans histoire(s), et sans problèmes majeurs. En effet, les effets de moyenne ont complètement masqué les réalités sociales et les difficultés économiques vécues dans ces couronnes éloignées des métropoles, mais cependant sous leur influence directe. Si l'on s'en tient aux statistiques, les territoires périurbains semblent en effet les gagnants de la métropolisation : il s'agit d'un espace amène, à dominante rurale dans ses paysages, habité par des populations jeunes et relativement aisées. Les statistiques montrent des habitants ayant un emploi et des revenus supérieurs à la médiane métropolitaine, propriétaires d'une maison avec terrain et capables de se déplacer vers le pôle urbain pour exercer leur travail, grâce à une hypermobilité que permettent notamment deux véhicules ou plus par foyer. Les taux de chômage et de pauvreté sont ainsi très faibles dans ces territoires. Rien à voir avec les quartiers sensibles des périphéries métropolitaines, ni avec le rural plus isolé et vieilli.

Pourtant, la réalité sociale vécue dans ces couronnes métropolitaines éloignées est toute autre. Si l'analyse du périurbain a tôt abouti à une critique écologique et économique de ce mode d'urbanisation, la recherche a longtemps minoré son coût social. Ce dernier s'est brusquement rappelé à l'attention collective avec la contestation des Gilets jaunes en 2018, ainsi que par un positionnement politique contestataire marqué depuis lors : abstention électorale, votes extrêmes, surreprésentation dans les manifestations contre la réforme des retraites.

Ce manque d'adhésion au projet territorial animé par les métropoles s'explique en réalité par la notion de « coût résidentiel », c'est-à-dire par la prise en compte du coût additionné du logement et du transport dans les budgets ménages. La donnée se construit peu à peu grâce au travail des Observatoires de la précarité et des enquêtes INSEE. Elle a été bien travaillée en particulier dans les *Cahiers POPSU* de l'agglomération de Lyon, et révèle ainsi qu'avec le poids des « dépenses contraintes » - c'est-à-dire des dépenses non-arbitrables, liées aux charges du logement et des mobilités vers l'emploi, un ménage peut être pauvre avec plus de 3 000 € de revenus nets par mois. Plus que la ponction sur le budget du ménage, la dépendance aux fluctuations des prix de l'énergie et du crédit ainsi que le risque de précarité en cas de divorce ou de perte d'emploi deviennent extrêmes et créent un sentiment de vulnérabilité, encore augmenté par les effets de dégradation de la qualité des services : fermetures d'accès à une administration, réduction d'une fréquence de desserte en train, etc. La métropolisation souligne ainsi la force délétère du modèle du « *spatial mismatch* », cette dysharmonie spatiale qui éloigne les populations des centres où se trouvent pourtant toujours les emplois et se concentrent toujours plus les services.

L'attention à ce type d'inégalités masquées s'impose donc pour prétendre répondre aux attentes citoyennes en faveur d'une équité territoriale. La proximité habitante est ainsi essentielle pour faire exister une solidarité métropolitaine au bénéfice des communes les plus éloignées, que ce soit par des maisons de la métropole, par l'existence de conférences des maires locales, etc. Elle passe aussi par une approche interterritoriale avec – par exemple – la défense d'un bouclier de services déconcentrés hors des cœurs de métropole, des accès facilités aux transports alternatifs à la voiture et par des mesures de maîtrise des coûts résidentiels pour les plus précaires. Un des ultimes leviers de solidarité repose sinon sur une véritable politique de péréquation budgétaire dans les finances locales, péréquation fondée avant toute chose sur des indicateurs de pauvreté localisés.

L'ORGANISATION : INTÉGRER LES RUPTURES

Le défi posé par l'irruption citoyenne dans la fabrique des politiques publiques consiste finalement, pour les institutions, à intégrer une capacité à réagir efficacement aux grandes ruptures contemporaines. Ces ruptures, vécues parfois comme « crises » – même s'il est permis de douter de leur caractère ponctuel et réversible – sont de véritables tournants sociaux : crise énergétique, crise environnementale et, plus récemment, crise probable du logement, associée à un nouveau cycle d'inflation et de crédits élevés. Autant de tournants qui, sans régulation adaptée, sont aussi des vecteurs immédiats de creusement des inégalités sociales au détriment des populations les plus précaires, et donc de mécontentement citoyen. Les métropoles – peut-être plus encore du fait de leur proximité aux territoires, au sein du bloc communal – sont ainsi en première ligne pour répondre à ces attentes.

La jeunesse des structures métropolitaines et leur capacité à s'auto-investir de certaines missions – sous couvert de la clause générale de compétence des communes qui les composent – constituent, à l'évidence, des avantages majeurs en ce sens. La création de nouvelles institutions n'est en effet pas qu'un effet d'annonce politique : elle aide à échapper, en partie, aux inerties de « dépendance du sentier » qui constituent autant de résistances au changement dans les administrations anciennes¹³. Rien d'étonnant, à ce titre, que l'on voie émerger des initiatives métropolitaines en faveur de la frugalité des ressources et de la construction, de la promotion d'une agriculture locale, de la culture ou de la santé. Ces initiatives se heurtent cependant à plusieurs écueils encore pesants : l'absence de démocratie directe, pour rendre visibles les élu(e)s de cette échelle territoriale, et l'hétérogénéité des transferts de compétence et de moyens – plaidant en faveur d'une extension du modèle lyonnais à d'autres territoires, où la fusion des échelons métropolitains et départementaux a apporté une réponse à ces deux premiers écueils.

Même en surmontant ces premières limites, reste un dernier écueil : celui d'éviter un renforcement de l'éloignement vis-à-vis du citoyen par le changement d'échelle des politiques publiques au détriment de la commune, l'échelon local le plus apprécié. Si la structure métropolitaine permet effectivement plus de cohérence territoriale, elle provoque aussi, par effet de taille, un renforcement de l'hétérogénéité des préférences (les services offerts sont plus éloignés et généralistes qu'avant, donc moins en rapport avec le quotidien de chaque type d'habitants) et un « effet-zoo »¹⁴, où le catalogue de l'action publique et les coûts de gestion s'alourdissent finalement plus que ne progresse l'efficacité dans l'exécution des politiques déjà en place.

L'opportunité métropolitaine est donc belle. Reste donc à ce que cette institution trouve toute sa place dans l'organisation des territoires. Sa légitimation citoyenne dépendra en particulier de la capacité de ses porteurs à savoir appréhender le changement tout en cultivant une nécessaire proximité à tous les habitants du territoire.

- 1** Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.
- 2** Leroy, S. (2000) – « Sémantiques de la métropolisation », *L'Espace géographique* vol. 29 n° 1, pp. 78-86. DOI : 10.3406/spgeo.2000.1969
- 3** Par surproductivité, le géographe Prud'homme entend un ratio produit urbain brut / produit national brut supérieur à un, y compris à structure de travail égal, donc dans un même secteur d'emploi, notamment du fait des économies d'agglomération générées par la concentration des compétences dans les métropoles.
- 4** Selon la définition d'Yves Surel (1998), dans « Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques ». *Pouvoirs*, pp. 161-178, le paradigme politique décrit un ensemble structuré et convergent d'idées, de discours experts et de normes régissant, pour un temps donné, l'exécution des politiques publiques.
- 5** C'est le cas à la fois à l'échelle des dotations communales, avec une forte valorisation des agglomérations de plus de 120 000 habitants en termes de DGF par habitant, et à l'échelle des dotations aux intercommunalités, lesquelles sont deux fois plus élevées, en montant par habitant, pour les métropoles par-rapport aux communautés de communes à fiscalité additionnelle.
- 6** Le classement annuel du GaWC Research Network est désormais devenu une référence assez incontournable depuis les années 2000 : voir aussi le GPCI. Tous retracent surtout un degré d'intégration dans la mondialisation, bien plus qu'un statut administratif ou une taille donnée d'agglomération.
- 7** Ce trait a été efficacement schématisé – même s'il existe bien entendu des nuances dans chaque zone – par la notion de « ville à trois vitesses » de Jacques Donzelot, avec un étalement urbain périphérique pour les classes intermédiaires, des zones de banlieue marquées par la pauvreté et une faible mobilité sociale, et des centralités qui voient un retour des classes sociales les plus aisées par la gentrification.
- 8** On rejoint ici la théorie de la justice de John Rawls, qui ne nie pas l'existence d'inégalités, mais qui estime qu'une politique est juste dès lors que les inégalités sont compensées par un principe d'équité redistribuant les ressources au bénéfice de ceux qui en ont le plus besoin.
- 9** Ce tarissement des formes de redistribution publique des richesses entre territoires a notamment été pointé par Laurent Davezies dans *Le nouvel égoïsme territorial* (2012).
- 10** Blondiaux L., Sintomer Y., 2002, « L'impératif délibératif ». *Politix*, vol. 15, n°57, pp. 17-35.
- 11** Vitiello A., 2011. « La démocratie agonistique. Entre ordre symbolique et désordre politique ». *Revue du MAUSS*, n°38, pp. 213-234.
- 12** Revoir la critique de la CAME par Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti : Bouba-Olga, O., & Grossetti, M. (2019). « Le récit métropolitain : une légende urbaine ». *L'Information géographique*, vol. 83 n°2, pp. 72-84.
- 13** Coombs, R., & Hull, R. (1998). Knowledge management practices' and path-dependency in innovation. *Research policy*, 27(3), pp. 237-253.
- 14** Frère, Q., Hammadou, H., & Paty, S. (2011). The range of local public services and population size: Is there a "zoo effect" in French jurisdictions?. *Recherches Économiques de Louvain/Louvain Economic Review*, 77(2-3), pp. 87-104 ; Oates, W. E. (1988). On the measurement of congestion in the provision of local public goods. *Journal of Urban Economics*, 24(1), pp. 85-94..



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LES MÉTROPOLES ET LES MARCHÉS DU LOGEMENT

**ÉTUDES TRANSVERSALES /
JEAN-CLAUDE DRIANT**

+++++

par **Jean-Claude Driant**, professeur
à l'École d'Urbanisme de Paris

Il existe peu d'analyses comparées des marchés, des situations et des politiques locales du logement en France. La dimension locale des politiques du logement et de l'habitat semble passer très loin du regard de la recherche française, bien plus concentrée sur les comportements et pratiques des opérateurs, constructeurs et gestionnaires ou sur les situations des personnes et des ménages exclus du marché. Pourtant, les dernières décennies ont été marquées par l'approfondissement des disparités territoriales, tant en matière de situations des marchés de l'immobilier résidentiel que de différenciation des attitudes et des moyens mobilisés par les collectivités territoriales pour affronter ces situations.

Le programme *POPSU Métropoles* aurait pu constituer une occasion d'analyser ces disparités pour l'échantillon des 15 métropoles qui le constituent. Toutefois, outre que la comparaison n'est pas l'objet principal de la démarche, la thématique du logement n'a pas été centrale dans les projets des équipes mobilisées localement. Seuls six d'entre eux font une place significative à la question. Parmi elles, cinq concernent des villes où les marchés immobiliers résidentiels sont les plus chers : Lyon, Bordeaux, Nantes, Montpellier et Toulouse. Il n'est pas surprenant, dans ce contexte que certaines s'intéressent au logement au prisme des dynamiques immobilières (Bordeaux, Montpellier, Dijon) ou des transformations de « l'habiter métropolitain », notamment manifesté par les choix résidentiels, les mobilités et les transitions (Lyon, Bordeaux, Nantes). Les préoccupations d'ordre écologique constituent une porte d'entrée majeure dans le sujet, mais elles tendent à masquer les thématiques sociales qui sont rarement évoquées. Il en va de même pour les politiques mises en œuvre par les métropoles pour traiter de la question. Les documents de planification territoriale sont souvent présents dans les intentions d'analyse mais, parmi ces derniers, les programmes locaux de l'habitat (PLH) n'apparaissent pratiquement jamais.

Dans ce contexte, et pour tenter de répondre aux attentes d'approche transversale, la note apporte, à partir d'analyses statistiques, des illustrations schématiques de ce que signifient les disparités entre les marchés locaux du logement. Ces termes étant posés, après un bref rappel de l'évolution longue des modalités de la gouvernance métropolitaine des politiques de l'habitat, l'accent est mis sur les deux axes à partir desquels ces politiques se structurent désormais dans leur maturité : le logement abordable et l'exigence écologique.

LES MÉTROPOLES FACE AUX MARCHÉS DU LOGEMENT

Le constat de la diversité des contextes locaux en matière d'habitat est désormais bien établi, mais peine à se traduire dans les politiques nationales. L'échantillon des villes impliquées dans le programme *POPSU Métropoles*, même s'il est centré sur de grandes agglomérations, n'échappe pas à cette diversité. Il s'agit donc de montrer à quel point, au prisme du marché du logement, la catégorie « métropole » masque un ensemble d'univers ayant parfois peu en commun.

DIVERSITÉ PAR LES PRIX

Dans une perspective guidée par les politiques publiques, évoquer les marchés du logement revient à questionner la capacité de l'offre disponible à répondre à la demande. Le niveau et l'évolution des prix du marché en sont les principaux indicateurs. La majorité des villes analysées a connu une multiplication des prix des logements anciens comprises entre 2,2 et 3,1 entre 1998 et 2022, se situant ainsi aux abords des grandes lignes nationales. Quatre d'entre-elles comptent parmi les métropoles les plus attractives du pays : Bordeaux, Lyon, Nantes, Marseille. C'est ainsi qu'au cours de la période, l'écart de prix entre la ville la moins chère et la plus chère est passé de 1 223 à 2 940 euros, ce qui donne la mesure de l'ampleur des différences en matière de capacité d'accès au logement pour leurs habitants. Qui dit métropole ne dit pas, et de loin, homogénéité des conditions pour se loger.

DIVERSITÉ DES RÉGIMES DE CROISSANCE

L'accroissement du parc de logements des 15 aires d'attraction des métropoles du programme représente un peu plus du quart de l'accroissement national depuis 1999. Les taux de croissance montrent des dynamiques très diverses allant quasiment du simple au double entre des territoires très bâtisseurs (Toulouse, Montpellier, Nantes Bordeaux et Lyon) et d'autres beaucoup plus modérés (Dijon, Brest, Rouen, Lille et Nice). Ces disparités masquent, à l'échelle des aires d'attraction, d'autres différences importantes qui renvoient à des registres de croissance urbaine. On y différencie par exemple les cas de villes comme Brest, Clermont-Ferrand et Strasbourg où plus de 50 % de la croissance s'est faite dans les couronnes périurbaines, de grandes métropoles telles que Lyon, Lille ou Bordeaux où ce sont les communes urbaines de banlieue qui ont accueilli la moitié de la croissance. Les villes-centres qui accueillent les plus fortes de part de la croissance (autour de 30 %) sont celles qui ont disposé d'opportunités foncières importantes dans des secteurs centraux. On y trouve des métropoles particulièrement dynamiques telles que Montpellier, Toulouse ou Nantes, et des villes de taille et de croissance plus modestes, mais dont les banlieues sont moins étendues (Clermont-Ferrand et Dijon).

DIVERSITÉ DES RAPPORTS AU LOGEMENT SOCIAL

Le rôle du logement social est particulièrement prononcé dans les métropoles chères. Il est différent dans les territoires plus détendus où il apporte une offre locative de qualité là où les investisseurs privés sont rares. Les métropoles de la plateforme accueillent un peu moins d'un million de logements sociaux, soit près de 20 % du parc national. Les variations d'intensité de la demande ne sont pas totalement corrélées avec l'ampleur du parc des métropoles. La demande atteint des intensités élevées dans des contextes aussi différents que Lille, Lyon, Nantes ou Montpellier. C'est le rapport au marché qui détermine le plus nettement les variations locales d'intensité de la demande ; elle est nettement plus forte là où les loyers du secteur privé sont élevés. La problématique majeure du logement locatif social est sa capacité à accueillir les demandeurs. Cette capacité d'attribution dépend moins de l'importance quantitative du parc social que du taux de rotation. Malgré l'abondance de logements sociaux à Lille, Lyon ou Strasbourg ces villes peinent à loger chaque année plus de 20 % des demandeurs. À l'inverse, le taux assez faible de logements sociaux d'une métropole comme Toulouse ne l'empêche pas d'en loger chaque année près d'un sur quatre.

LA QUESTION DU PARC INOCCUPÉ

Les marchés du logement des grandes villes françaises donnent lieu, depuis une dizaine d'années, à une inquiétude liée à l'accroissement, dans leurs villes-centres, des différentes modalités de parc « inoccupé », vacant ou résidence secondaire. Alors que le parc total de logements de l'ensemble des villes-centres des 15 métropoles de la plateforme a augmenté de 13 % entre 2008 et 2019, celui des

résidences secondaires a augmenté de 82 % et celui des logements vacants de 24 %. Ces valeurs masquent d'importants contrastes entre les villes. Outre le cas exceptionnel de Nice, ces contrastes reflètent les spécificités des contextes locaux, mais le nombre de résidences secondaires a doublé presque partout en onze ans. Le niveau de tension du marché du logement ne suffit pas à expliquer le développement de ce parc inoccupé. Sa croissance très importante contribue toutefois à accroître cette tension dans les métropoles les plus touchées et où l'accès au logement est le plus coûteux.

L'ÉVOLUTION DES CONTOURS DU GOUVERNEMENT MÉTROPOLITAIN DE L'HABITAT

Les voies et moyens des politiques publiques consacrées au logement et à l'habitat visent des enjeux d'un intérêt général à composantes multiples : droit au logement, ralentissement du changement climatique, préservation de l'emploi dans le bâtiment. Ces grandes familles d'enjeux renvoient au niveau national de formulation des politiques publiques, mais la diversité des contextes sur lesquels ils se superposent justifie aussi la formulation de réponses locales. Quarante années d'une décentralisation lente et inachevée ont donné aux métropoles les moyens de s'y engager. Toutes les métropoles de la plateforme sont dotées d'un PLH approuvé et de la délégation des aides à la pierre. La majorité d'entre-elles ont approuvé un PLU intercommunal et, au moment de la rédaction de la note, une d'entre elles avait obtenu le statut d'autorité organisatrice de l'habitat (AOH). Ce sont ce cadre institutionnel général et ses perspectives d'évolution qui définissent le champ de l'intervention des collectivités locales sur l'habitat. Les métropoles sont, du fait de leurs moyens humains et financier et, pour la plupart d'entre elles, de leur antériorité d'engagement sur le sujet, sans doute les plus à même de s'en emparer. Les enjeux de cet engagement sont multiples et, pour la plupart, bien ancrés dans les pratiques et les PLH tels qu'ils se sont diffusés dans les territoires depuis le début des années 2000. La formulation de ces enjeux évolue cependant au fur et à mesure de la montée en compétences des métropoles. La diffusion de la notion de « logement abordable » et la prégnance acquise par les préoccupations écologiques en sont les indices les plus marquants.

LE RENOUVEAU DES ENJEUX DES POLITIQUES MÉTROPOLITAINES DE L'HABITAT

La situation du logement dans les grandes villes françaises a connu d'importantes évolutions au cours des vingt dernières années, marquées par des mécanismes de différenciation des marchés. Dans ces conditions, la question de l'accès au logement se pose dans des termes extrêmement divers selon les territoires, générant de puissants processus inégalitaires entre métropoles, entre centres et périphéries, et entre quartiers au sein des villes. Ces évolutions posent la question du logement abordable qui ne peut se résumer à la fourniture de logements locatifs sociaux, et appelle potentiellement toute la gamme de l'offre et des combinaisons entre l'ancien et le neuf, le collectif et l'individuel, l'accession à la propriété et le locatif, le privé et le public. Cette préoccupation sociale croise aujourd'hui un ensemble d'enjeux de natures différentes et multiples liés à la nécessaire transition écologique. Les clivages traditionnels entre densifier et étaler, collectif et individuel, construction ou réhabilitation s'en trouvent profondément redéfinis sans pour autant en résoudre toutes les contradictions.

LE DÉVELOPPEMENT DU LOGEMENT ABORDABLE

L'incapacité du parc social à résoudre l'ensemble des difficultés d'accès au logement des ménages modestes résulte, là où les marchés privés sont inabornables, d'une insuffisance de l'offre. On en déduit une double question qui oblige à élargir l'enjeu à d'autres formes d'offre : quels substituts au logement locatif social pour l'accueil des demandeurs non satisfaits ? Quelles sorties désirables et financièrement accessibles pour permettre aux locataires de libérer les logements qu'ils occupent ?

C'est cet ensemble de constats qui justifie l'adoption, de plus en plus fréquente, par les acteurs publics français, de la notion de « logement abordable ». Contrairement à certains pays anglo-saxons, le concept ne donne pas lieu à ce jour en France à une définition officielle ; il est absent du code de la construction et de l'habitation (CCH). Les définitions utilisées à l'étranger en montrent trois composantes omniprésentes : l'absence d'une qualification par le produit ou le statut, une cible sociale large souvent caractérisée par le niveau de vie médian, et l'idée d'un plafonnement de l'effort financier pour se loger, placé à 30 % du revenu.

Il s'agit donc de qualifier une offre de logements qui soit financièrement accessible aux 50 % des ménages les plus modestes. Dans ces conditions, la première question à poser pour les politiques locales est de savoir dans quelle mesure le marché peut y répondre. L'application de ces éléments aux 15 métropoles de la plateforme montre des résultats édifiants. Si les ménages relevant du niveau de vie médian sont en mesure de trouver à louer un logement qui leur convient dans presque toutes les villes-centres des métropoles (sauf à Aix-en-Provence et à Nice), ils ne le sont plus qu'à Brest et Clermont-Ferrand s'ils relèvent du troisième décile. Les situations sont encore plus contraintes s'il s'agit d'acheter un logement dans la ville-centre. Cette possibilité n'est ouverte aux ménages à revenus médian que dans cinq villes et ne l'est jamais pour ceux relevant du troisième décile.

Dans ces conditions, quelle réalité concrète donner à la notion de logement abordable au-delà du logement locatif social traditionnel ? C'est dans la production de l'offre nouvelle que se dessinent les contours de la notion et c'est d'ailleurs ainsi que le formulent les objectifs des politiques locales qui utilisent le terme. Il s'agit d'élargir l'offre afin de compléter le champ des possibles et la gamme des prix, d'aller dans le sens des aspirations des ménages et de favoriser leur mobilité. C'est pourquoi, principalement depuis le début des années 2010 on observe une diversification des formes régulées d'offre résidentielle, aussi bien dans le secteur locatif, avec le développement du locatif dit intermédiaire, que pour l'accession dite « sociale » à la propriété. C'est dans ce dernier champ que la notion se diffuse avec le plus de vigueur. L'idée trouve progressivement ses modalités contemporaines à partir de la seconde moitié des années 2000. Sa manifestation principale est désormais la dissociation de la propriété foncière de celle du bâti, concrétisée par le bail réel solidaire (BRS). À la fin de 2022, il y avait 113 organismes fonciers solidaires (OFS) agréés en France et il en existe dans presque toutes les métropoles de la plateforme, sauf semble-t-il à Dijon et Clermont-Ferrand.

Outre qu'elle ne se concentre pas sur la cible des ménages les plus modestes, la notion de logement abordable contribue à reconfigurer la gamme des acteurs embarqués dans l'enjeu de l'accès à une offre de logements régulée. Les bailleurs sociaux restent centraux, mais ils sont moins seuls. Outre les coopératives d'HLM, acteurs historiques de l'accession sociale, les promoteurs privés s'engagent dans des partenariats avec les collectivités. La diffusion des « chartes promoteurs », documents sans portée juridique, mais qui témoignent de ces partenariats, en est l'une des manifestations les plus visibles. Il en existe sous des formes diverses dans toutes les métropoles de la plateforme.

LES TROIS DIMENSIONS DES ENJEUX ÉCOLOGIQUES

Cette approche du logement abordable reste centrée sur la production de logements neufs et montre ses limites lorsqu'est prise en compte la montée des préoccupations écologiques. Pour les métropoles, celles-ci peuvent être schématiquement déclinées en trois dimensions : celle de la pertinence même de la poursuite de politiques productivistes, celle du binôme étalement/densification et celle, majeure, de la mise à niveau des performances énergétiques du parc existant.

Les élections municipales de 2020 ont été marquées par une forte poussée des argumentaires opposés à la « bétonnisation » des villes. L'inquiétude à cet égard n'est pas nouvelle et a pris au cours des dernières décennies des visages contrastés depuis le traditionnel *nimby* jusqu'à la dénonciation d'un productivisme mercantile, en passant par la promotion de villes apaisées et moins congestionnées. Parmi les arguments à l'appui de cette inquiétude figure l'importance du bilan carbone du secteur du bâtiment. Il faut y ajouter l'hypothèse d'un ralentissement progressif de la croissance du nombre de ménages qui contribue aux critiques d'une production qui serait trop abondante. Au total, entre malthusianisme, exigence écologique et modération des besoins, la perspective d'un retour aux rythmes de production élevés du début du siècle dans les métropoles semble assez improbable, ce qui rend encore plus important de concentrer cette production sur la création d'une offre abordable.

Le deuxième registre des exigences écologiques liées à la production de logement trouve sa manifestation juridique et urbanistique dans le principe de « Zéro artificialisation nette » (ZAN). En comparant le niveau de consommation d'hectares naturels, agricole et forestiers (NAF) au cours des dix dernières années avec la croissance du parc de logement, on affine l'analyse des régimes de croissance des 15 métropoles de la plateforme. La comparaison des ratios montre de très importants contrastes qui mettent en relief à la fois la diversité des expériences locales de la croissance urbaine et l'ampleur des enjeux de maîtrise dans certaines métropoles.

La question des performances thermiques, couplée avec la notion de précarité énergétique, met au premier plan la relation entre l'écologie et la question sociale. Elle a également le mérite de soulever la problématique de l'action sur le stock. Pour les métropoles les enjeux de la rénovation sont multiples : d'abord comme contribution à la lutte contre le réchauffement, mais aussi contre le mal-logement ; ensuite comme perspective d'évolution de l'offre locative privée pour laquelle la montée des interdictions pourrait se traduire par une érosion du parc ; enfin, pour les marchés immobiliers, dans lesquels l'afflux de mise en vente de logements peu performants pourrait tirer les prix à la baisse. Les situations et les enjeux locaux sont contrastés sur ces critères. La proportion locale de logements considérés comme des passoires énergétiques varie du simple au triple entre les extrêmes que sont Montpellier (6 %) et Clermont-Ferrand (18 %).

Logement abordable et écologie, dans leurs multiples acceptions, constituent désormais les piliers sur lesquels se construisent les politiques métropolitaines de l'habitat. Ils organisent l'essentiel de ce que l'on pourrait considérer comme une troisième phase de ces politiques, après celle des pionniers, souvent anticipatrices des évolutions législatives (Rennes, Lyon, Lille, Brest, Nancy, Grenoble...), puis celle de l'apprentissage, marquée par la diffusion de la délégation des aides à la pierre. On entrerait désormais, faute de décentralisation franche, dans le moment de la conquête d'une plus grande autonomie, autant à la fois une meilleure capacité à faire et une diversité de contextes et d'enjeux.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LES BANLIEUES ET LES MÉTROPOLIS

ÉTUDES TRANSVERSALES / THIERRY OBLET

+++++

par **Thierry Oblet**, Université de
Bordeaux, Centre Émile Durkheim

Quelles relations les métropoles entretiennent-elles avec leurs banlieues ? L'intérêt des recherches *POPSU* tient à leur méthode de production censée croiser les intérêts des politiques, des administratifs et des chercheurs. Elle indique le choix de partir des problèmes qui se posent aux acteurs plutôt que d'envisager la mise à l'épreuve d'un modèle théorique. L'étude vise donc à analyser comment ces relations ont été pensées, de manière implicite ou explicite, dans le cadre du programme *POPSU Métropoles*.

À l'évidence, les 13 Cahiers produits à la date de cette étude en parlent peu. Cela découle du fait que les banlieues n'apparaissent pas spontanément relever de « ces territoires voisins » ou de cet « arrière-pays » dont le dévoilement et l'analyse des interdépendances de toutes sortes avec la métropole ont constitué le centre de gravité de ce programme.

Dans la plupart des Cahiers, cela ne surprend guère, vu les thèmes retenus. La manière qu'a Bordeaux Métropole de nouer ses coopérations en enjambant ses territoires proches pousse à ne pas considérer sa banlieue, sauf à regarder Libourne et Marmande comme faisant partie de celle-ci, une perspective discutable. La dépendance de la métropole lilloise à l'égard de territoires toujours plus lointains pour trouver les ressources nécessaires à son fonctionnement énergétique éclipse également la question de la banlieue, peu signifiante à l'aune de l'externalisation du métabolisme métropolitain. Quant aux territoires littoraux de Montpellier ou le port fluvial de Strasbourg, ils présentent une identité en propre trop forte pour être assimilés à de la banlieue.

Certains Cahiers illustrent le caractère aujourd'hui impropre de ce terme de « banlieue » pour désigner les enjeux qui entrent dans la fabrique métropolitaine. À Rouen comme ailleurs, dans la construction de l'intérêt métropolitain, les questions qui fâchent comme celles du logement social, dont nos banlieues les plus « sensibles » sont un territoire de prédilection, sont le plus souvent mises de côté. L'image de la banlieue n'apparaît pas non plus appropriée à un grand projet métropolitain conjuguant l'urbain et la nature. Parler de banlieues n'apparaît guère conciliable avec l'idée d'une métropole normande à trois têtes (Caen, Rouen, Le Havre), même lorsque de grands projets comme la reconquête de friches industrielles ou l'implantation de grands équipements à stature métropolitaine concernent des territoires qui ont pu être perçus comme constitutifs de celles-ci. Ce terme n'est pas non plus mobilisé pour rendre compte de la politique culturelle de la métropole Montpellieraine. Pourtant, la question de l'altérité qui en est une dimension essentielle pourrait *a priori* se prêter à sa mise en scène dans les banlieues.

Le caractère inadapté et dépassé de ce terme de banlieue ressort du Cahier sur Orléans Métropole qui examine dans quelle mesure la métropolisation peut aider à lutter contre la désertification médicale. À l'encontre des idées reçues, en matière de santé, le déficit d'aménités ne caractérise pas tant la banlieue qu'il n'affecte ici le centre.

Que l'aménagement du territoire ou toutes relations d'inter-territorialité ne puissent plus se penser en référence à la banlieue est commun à l'ensemble des Cahiers, même lorsque les territoires qu'elle a pu désigner sont concernés par des opérations de réhabilitation, de reconquête, de valorisation paysagère ou d'amélioration de la desserte. Le Cahier relatant l'encastrement de la métropole grenobloise en ses géographies illustre l'effacement de la banlieue au profit de « polarités métropolitaines ».

Les approches paysagères, de plus en plus répandues en aménagement et urbanisme, ne s'accordent guère dans la fabrique métropolitaine avec une référence aux banlieues. Le paysage est « promoteur d'attention » quand les politiques à destination des banlieues visaient plutôt à leur banalisation. Contrairement au paysage, les banlieues ne rentrent pas dans une démarche de marketing territorial et relèvent de lectures socio-économiques et techniques de l'aménagement que l'approche paysagère entend dépasser.

Le Cahier consacré à la recherche de nouveaux équilibres entre villes et campagnes à Lyon élucide de la manière la plus frontale la caducité de la référence aux banlieues. L'extension de ces dernières correspondait à une étape de l'avancée de l'urbain sur le monde rural. Le dépassement de l'opposition ville/campagne, leur enchevêtrement dans un périurbain qui ne condamne plus l'agriculture à jouer un rôle résiduel, réclame d'inventer de nouveaux modèles. Les banlieues furent le terrain privilégié des Zones à Urbaniser en Priorité. Le périurbain pourrait devenir celui des Zones Agricoles Protégées. D'une manière plus générale, comme l'illustre le Cahier lyonnais, un schéma multipolaire d'aménagement du territoire appuyé sur une « constellation de villes » disposant d'une certaine indépendance vis-à-vis de la métropole rend suranné le vocable des banlieues.

Les Cahiers de la collection *POPSU Métropoles* ne sont toutefois pas complètement muets à propos de ce qui peut être assimilé au thème de la banlieue, du moins tel que celui-ci a pu être considéré ces quarante dernières années. Depuis le *Plan Espoir banlieues* de 2008, ces territoires sont le plus souvent désignés comme des quartiers « sensibles », lieux de la « politique de la ville » ou de « reconquête républicaine », remplaçant l'usage du terme « banlieue », en vogue dans les années 1980. Ces quartiers sont évoqués dans les Cahiers via des émanations du Développement Social Urbain dont l'expérience en matière de dialogue citoyen et de services de proximité peut inspirer, comme à Nantes, la transformation de l'action publique métropolitaine. Si les banlieues dorment font figures d'épouvantails, la créativité des banlieues s'exprime encore via l'héritage des expérimentations sociales et politiques dont ces quartiers ont parfois pu être le laboratoire. Ainsi retrouve-t-on les quartiers nord de Marseille à propos d'une question sur laquelle on ne les attendait pas : les sentiers métropolitains ! Ce Cahier portant sur les paysages dans la construction de la métropole aixo-marseillaise fait directement référence aux « balades patrimoniales » organisées pour valoriser le patrimoine des quartiers nord de Marseille.

Le Cahier qui aborde le plus frontalement le rapport entre la métropole et ses banlieues reste celui consacré à l'éloignement résidentiel dans le périurbain lyonnais. Sans doute parce que la question sociale y est plus centrale que dans les autres Cahiers et la réflexion sur la justice spatiale plus poussée. Son étude est en partie axée sur les problèmes de précarité énergétique rencontrés par les ménages modestes du périurbain. L'angle adopté est davantage celui des modes de vie plutôt que celui des politiques publiques. Le Cahier examine toutefois comment les pouvoirs publics ont entrepris de répondre à des problèmes de mobilité, en interrogeant la manière dont les politiques publiques ont pu favoriser tel mode de vie en facilitant l'accès à la maison individuelle. En matière de précarité énergétique, la comparaison suggère une banlieue mieux armée que les territoires ruraux et périurbain. Elle bénéficie de réseaux plus étoffés d'acteurs proches des

ménages vulnérables, réseaux constitués dans le cadre des politiques de logement et d'action sociale. Les territoires ruraux et périurbains apparaissent quant à eux davantage carencés en services techniques et désavantagés en offre de mobilité.

Reste enfin la possibilité de décrypter la présence en creux de ces banlieues. Cet exercice passe par la recherche d'analogies entre les situations de vulnérabilité observées et les défis rencontrés par l'action publique. N'est-ce pas à propos des banlieues que l'on a posé ces questions aujourd'hui accolées au tournant paysagiste de l'aménagement et de l'urbanisme comme la réappropriation symbolique et affective par les populations de leurs lieux de vie ? N'est-ce pas à propos des banlieues qu'on a pu déplorer l'effet délétère de la dégradation d'un cadre de vie sur l'estime de soi de ceux qui y vivent ?

Comme pour les banlieues, on observe dans le périurbain cet écart entre les discours des experts sur ces territoires et de ceux qui y habitent. Le Cahier lyonnais montre que davantage encore que les habitants des banlieues, ceux du périurbain défendent les atouts de leurs lieux de résidence. Ils refusent un misérabilisme incompatible avec leur conviction d'avoir malgré tout réalisé, même sous fortes contraintes, un choix résidentiel.

Concernant la conception des politiques publiques, l'analogie découle ici du caractère innovant des politiques à destination des banlieues mises en œuvre dans les années 1980, tendues vers la recherche de modalités de l'action publique dégagées des ressorts classiques de la technocratie et de l'assistance. En dépit des résultats mitigés obtenus par la Politique de la Ville, la méthodologie de l'action publique expérimentée dans le cadre des missions qui l'ont préfigurée reste toujours d'actualité et constitue le cœur de *l'aggiornamento* des politiques d'aménagement et d'urbanisme. Elle est en premier lieu à l'ordre du jour dans les défis de l'approche globale, cette manière de rapprocher de façon inédite des éléments faisant pourtant système. Le paysage métropolitain comme autrefois la sécurité à propos des banlieues est « l'affaire de tous ». Il est aussi l'occasion de découvrir de nouvelles interdépendances entre les options retenues de développement, les choix d'occupation des sols et l'évolution des paysages.

Certes, comme pour le Développement Social Urbain, l'approche paysagère comme la lutte contre la précarité énergétique restent toujours en butte aux cloisonnements administratifs en dépit de leurs dépassements promis. Ceci n'est pas incompatible avec des plages d'innovations. Le rôle des excursionnistes dans le renouvellement des relations entre Marseille et son arrière-pays rappelle par sa créativité l'invention de « permanences de parole » au sein d'une cité HLM des quartiers Nord de Marseille dans les années 1980. Et de retrouver dans l'animation de ces deux dispositifs le même centre d'études.

Une analogie plus générale entre la question des banlieues et les thématiques retenues dans les recherches *POPSU* touche enfin aux questions portant sur l'adéquation entre la manière dont un territoire est représenté et la manière dont il est géré. Faut-il adopter un cadre souple comme celui des coopérations intercommunales ou préférer une unité de projet et de gouvernance métropolitaine ? Si la métropole aixo-marseillaise semble gagner sa légitimité par la construction collective d'objets métropolitains fédérateurs (la fusion des Universités, l'obtention du titre de Capitale européenne de la culture en 2013), se pose la question de savoir dans quelle mesure les banlieues peuvent-elles s'inscrire dans un projet métropolitain ?

Au jeu des comparaisons entre les phénomènes de banlieue et les problèmes abordés par les chercheurs de *POPSU Métropoles*, il est difficile de ne pas rapprocher les émeutes et les marches qui ont marqué les banlieues dans les années 1980 avec le mouvement des Gilets jaunes. Ce dernier n'est évoqué que dans le Cahier consacré à l'éloignement résidentiel dans le périurbain lyonnais. Il pointe la responsabilité des pouvoirs publics tant les politiques d'aménagement du territoire ont favorisé la montée des inégalités en matière de mobilité et des coûts économiques et psychologiques qui en résultent. C'est à ce titre qu'il importe d'inventer une solidarité à l'échelle métropolitaine, non pas afin de remplacer la solidarité nationale mais pour répondre aux problèmes auxquels celle-ci se trouve en butte et dont ce qu'on appelait « le malaise des banlieues », il y a quarante ans, constituait l'anticipation.

Que la banlieue ne soit quasiment pas évoquée sous cette dénomination dans les *Cahiers POPSU*, sauf lors de références au passé quand l'approche adoptée requiert de recourir à l'histoire, suggère que le terme de banlieue rejoint celui de ville au rang des « archaïsmes lexicaux » impropres à rendre compte des formes prises par l'urbanisation¹. Mais si la disparition du corps de la ville dans l'urbain avait été contrebalancé, il y a une vingtaine d'années, par la célébration de son « esprit » comme agent de cohésion sociale, doit-on espérer quelque chose d'un « esprit de la banlieue » ?

Au déficit descriptif de la banlieue s'ajoute de fait un déficit spirituel. Non que la banlieue ne soit pas associée à quelques fortes images, mais celles-ci, telles *le jeune* ou *le pavillon de banlieue*, sont plutôt disqualifiantes. Certes, au long de son histoire, la banlieue a pu représenter un « coin d'idéal » pour le peuple, un refuge, lieu de promenades associant les plaisirs de la ville et de la campagne, l'espace aussi d'implantation d'usines. Mais la désindustrialisation, le chômage, la crise politique et sociale qui en a découlé ont imposé un récit sombre des banlieues. Parler de « banlieues chics » traduit aujourd'hui un goût pour l'oxymore. Les Neuilléens participent trop à la globalisation pour être qualifiés de banlieusards. Si préserver « l'esprit de la ville » apparaît comme une condition pour « faire société »², dans sa forme paroxystique du ghetto, la banlieue incarne une « fausse société »³.

Si l'on accepte l'hypothèse qu'en dépit de leur invisibilité les dynamiques de métropolisation restent notre horizon, une reterritorialisation aboutie du pays autour des métropoles rend obsolète la figure de la banlieue. Celle-ci résultait d'une croissance urbaine opérant de manière radioconcentrique du centre historique au faubourg puis créant une banlieue se prolongeant dans un périurbain aux franges de la campagne. À l'opposé de la structure polynucléaire de la ville médiévale, la structure polycentrique de l'aire métropolitaine remet en cause l'asymétrie des rapports entre centre et périphérie qui caractérisait l'existence des banlieues. Au nom de complémentarités davantage reconnues, des rapports d'interdépendance doivent se substituer aux rapports de dépendance qui définissaient la relation ville – banlieue.

Inspirée des dernières recherches médiévistes⁴, une hypothèse est avancée dans l'étude : la recherche d'un territoire métropolitain s'inscrit dans un nouveau mouvement de déterritorialisation-reterritorialisation comparable à ce qu'avait été le passage, dans ce qui allait devenir la France, d'une mosaïque de seigneuries, contrôlées par une aristocratie militaire ou par des ecclésiastiques, à la formation, au milieu du XIV^e siècle, d'une ville territoire comme lieu unitaire distinct de la campagne. La banlieue désignait initialement l'espace qui en était juridiquement dépendant. Accélération de l'histoire oblige, si le premier mouvement s'est déroulé sur 8 siècles, le second pourrait se ramasser sur 8 décennies.

Cette hypothèse de l'émergence de territoires métropolitains pourra être interprétée comme une genuflexion supplémentaire devant l'antienne du « salut par la métropole ». Acceptons l'idée que la revendication d'un « droit à la métropole pour tous » (J.Viard) puisse être un acte de foi comparable à ce qu'avait été autrefois la confiance dans un État à même de garantir aux hommes de naître libres et égaux en droits. La perspective métropolitaine s'inscrit surtout comme un prolongement logique, et non un substitut, de la reconnaissance sous la III^e République de l'interdépendance entre les hommes. C'est sur celle-ci qu'a reposé, dans le cadre d'une gouvernance étatique et nationale, le développement de droits sociaux. La métropole à bâtir, dans un souci de rééquilibrer les relations entre ce que l'on qualifiait de « centre » et de « périphérie », entend élargir le socle de la solidarité sur la reconnaissance de l'interdépendance des territoires. Et pour que celle-ci ne reste pas un vœux pieu, et afin d'éviter que les territoires restent confinés dans l'asymétrie des atouts économiques et sociaux, cette interdépendance doit prendre en compte la question des ressources naturelles (eau, foncier, alimentation, prise en compte des services écosystémiques...) afin de réévaluer l'utilité perçue des différents territoires concernés par la production du bien commun.

L'idée n'est pas de régresser dans les illusions technocratiques si justement dénoncées de la recherche d'un « optimum territorial ». Toutefois, l'option a priori pragmatique de recomposer les formes de l'action publique par un élargissement des partenariats plutôt que par la conception d'une nouvelle géographie institutionnelle apparaît également incertaine. La lourdeur bureaucratique des formules contractuelles censées inaugurer d'inédites coopérations entre les acteurs de la ville et ceux de la campagne en témoignent. Et, à défaut d'un optimum territorial, peut-être faut-il continuer de creuser la piste d'une territorialisation à même d'étayer des dispositifs politiques en mesure de mieux « représenter les flux et les réseaux » et de « réorganiser le travail technico-politique »⁵. Au séduisant avertissement de ne pas « réifier l'inter-territorialité dans une forme géographique type »⁶ commencent à faire écho, s'agissant des territoires, les inquiétudes quant à la perte de substance des objets et des relations qui caractériserait notre monde post-moderne.

Une raison du faible investissement des banlieues dans ce programme *POPSU* tient sans doute, outre le caractère répétitif de l'abondante littérature qui y a déjà été consacré, à une focalisation sur les problèmes de radicalisation, de corruption et de banditisme ; problèmes réels mais à distance des questionnements centraux de la recherche urbaine sur la façon dont s'articulent cohésion sociale et aménagement du territoire. Or, la principale évolution de la Politique de la Ville, ces dernières années, a été le constat de la porosité des problèmes pour le traitement desquels elle avait été imaginée. Tous les maux engendrés par les phénomènes de relégation ne sont pas concentrés dans les cités périphériques des grandes villes, mais observables dans telle partie de telle ville petite ou moyenne. Ces maux pourrissent aujourd'hui la vie d'un village ou d'un îlot urbain. Cela rend plus complexe le déploiement des moyens et l'établissement d'une géographie prioritaire. À l'heure de la métropolisation, entre, d'une part, l'évanouissement d'un rêve européen miné par son involution bureaucratique et la reconnaissance de ses obstacles anthropologiques⁷ et, d'autre part, les incertitudes géopolitiques associées à la nostalgie d'un retour à l'ordre westphalien, quelles formes pourraient prendre *l'aggiornamento* des banlieues ? Si le périurbain n'est plus le péril urbain, doit-on se faire à l'idée que la banlieue sera toujours ce mot qui agglomère tous nos maux ?

S'agissant des effets de ce processus de déterritorialisation-territorialisation, peut-on pousser plus loin l'analogie avec le Moyen-Âge et observer que le processus de territorialisation de la métropole, en son état actuel, complique la situation des plus vulnérables ; comme la territorialisation après l'an 1000 avait provoqué l'emprise croissante des Seigneurs sur des espaces, qui tels les saltus, étaient jusque-là partagés avec les paysans ? Pour les plus vulnérables, les préjudices liés à la désorganisation du régime domaniale avaient souvent été immédiatement supérieurs aux bénéfices escomptables de l'avènement d'un régime territorial. Apparue dans une acception juridique en lien avec ce régime, le terme de banlieue est désormais plutôt accolé à l'existence de zones de non droit, ce que l'on condamne, ou comme des zones non bénéficiaires du droit commun, ce que l'on déplore. En contresens avec son étymologie, la banlieue apparaît comme le lieu du bannissement. Les banlieues continueront-elles à refléter les ratés de la métropolisation ?

Banlieusard ! L'épithète n'est apparue qu'à la fin du XIX^e siècle, un demi millénaire après le mot banlieue. Il fut immédiatement repris avec ostentation par les représentants politiques des habitants de la banlieue, pour en retourner le méprisant stigmaté⁸. En cette période de transition, il se dessine, à moyen terme, un monde de banlieusards sans banlieues, juste exclus de la citoyenneté urbaine et de sa promesse de mobilité, et sans représentants politiques..

- ¹ F.Choay
- ² J.Donzelot, C.Mével,
A.Wyvekens
- ³ D.Lapeyronnie
- ⁴ H.Noizet, F.Mazel
- ⁵ JM.Offner
- ⁶ M.Vanier
- ⁷ E.Todd
- ⁸ A.Faure



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



MÉTROPOLES ET MODÈLES D'URBANISATION

ÉTUDES TRANSVERSALES /
EMMANUELLE GANGLOFF ET HÉLÈNE MORTEAU



par **Emmanuelle Gangloff** et **Hélène Morteau**, Agence Bien Urbaines

Les métropoles sont en première ligne lorsqu'il s'agit de questionner les modèles d'urbanisation passés et de répondre de façon ambitieuse aux enjeux de transition. Cette place d'avant-poste a été confortée par la crise sanitaire, nous l'avons relevé au cours des travaux de veille et d'analyse sur les effets de la crise sanitaire dans la fabrique de la ville¹. Les crises successives ont, dans une certaine mesure, mis les métropoles face à leurs responsabilités dans les grandes transitions à conduire. Cette note vise donc à éclairer la manière dont les métropoles se sont saisies concrètement de ces enjeux.

« Nous sommes entrés dans un régime d'incertitudes » écrivait Marie-Christine Jaillet en août 2022 *« ce qui a conduit les pouvoirs et acteurs métropolitains à devoir agir, réagir en situation pour faire face à ces divers événements et, plus encore, à prendre la mesure des changements indispensables »*².

Les travaux produits par les plateformes POPSU ces 4 dernières années montrent indéniablement des inflexions. Après avoir défendu des objectifs liés à la métropolisation en jouant sur tous les leviers de l'attractivité, un virage semble s'amorcer. De nouveaux registres émergent dans les discours sur les orientations des politiques métropolitaines³. Des objets inédits apparaissent à l'agenda des politiques métropolitaines : l'alimentation à travers les PAT, le paysage, le métabolisme, la gestion des ressources naturelles, les mobilités actives...

Sur le terrain, expérimentations urbaines, démonstrateurs, et autres dispositifs s'inscrivent dans un jeu de concurrence et de circulation des bonnes pratiques. Suite à la crise sanitaire et alors que d'autres crises se font jour (énergétique, écologique, sociale et économique), de nouveaux chantiers mobilisent les métropoles. Des sujets émergent autour de la vulnérabilité des territoires, de l'occupation des sols ou encore du métabolisme urbain et questionnent avec vigueur les échelles et périmètres d'intervention. Peut-on y percevoir les prémices d'un nouveau modèle d'urbanisation ? N'y-a-t-il pas, au contraire, une volonté de la part des métropoles de s'éloigner des standards, pour répondre aux enjeux de transition à partir des spécificités de son territoire ?

Ainsi, une révision des cadres de la pensée en urbanisme semble s'esquisser pour répondre aux enjeux d'habitabilité, de sobriété, d'inclusivité, et de respect des équilibres biosystémiques. Cette synthèse sera l'occasion de souligner les tendances à l'œuvre et les pratiques d'urbanisme émergentes.

CIRCULATION DES MODÈLES ET EFFETS DE MODES

CATÉGORISER POUR MIEUX PENSER, UNE HISTOIRE DE MODÈLES EN URBANISME

L'urbanisme a toujours cherché à conforter ses pratiques à de grands modèles pour mieux penser l'aménagement des villes et tendre vers la production d'une cité qui serait idéale. Il existe ainsi un lien étroit entre le modèle et l'utopie en urbanisme. Cela nous questionne sur la façon dont les métropoles sont aujourd'hui capables de penser et défendre une utopie dans un contexte de transition(s).

Cette notion renvoie aux travaux de Françoise Choay et à son ouvrage fondateur *Urbanisme, utopies et réalités. Une Anthologie*⁴. Publié en 1965, il reste, malgré les années, une référence car depuis, peu de travaux se sont attelés à proposer une classification de ce champ. Comme le note Frédéric Héran, « *les chercheurs en urbanisme ont pris l'habitude de se référer aux différents modèles qu'elle a repérés dans l'histoire des idées en urbanisme et notamment à sa fameuse distinction entre modèles progressiste et culturaliste* »⁵. Ce projet épistémologique a été actualisé par Françoise Fromonot à partir d'une lecture des grands projets urbains des années 1990. Dans son texte, *Manières de classer l'urbanisme*⁶, elle distingue trois grands courants : un « urbanisme de programmation », un « urbanisme de révélation » et un « urbanisme de composition » qui articule site hérité et programmes à venir par l'intermédiaire des plans masses.

Le terme de « modèle », très polysémique, renvoie à une forme d'exemplarité et comporte une connotation morale (ce qui est bien/mal) sans pour autant que ces modèles urbains aient été évalués en tant que tels. L'existence d'un certain flou autour de la notion a amené les chercheurs en urbanisme à plancher sur différentes typologies. Laurent Devisme et Marc Dumont⁷ proposent de penser les modèles à partir de trois champs d'application : « *celui de la forme urbaine et de ses variantes (compacité, économie d'espace, limitation de la dispersion), celui de la performance urbaine dans sa gestion des flux (véhicules, haut débit), celui enfin du bien-être urbain (limitation des îlots de chaleur, anticipation de la montée des eaux, approvisionnement en eau potable...)* ».

D'autres classements apparaissent dans la littérature. À partir d'une douzaine de modèles urbains, Herman Van der Wusten⁸ dresse une typologie selon deux entrées principales : l'une centrée sur la dimension morphologique de la ville, l'autre centrée sur les représentations et la projection d'une ville idéale. Cela rejoint la lecture de Laurent Devisme et Marc Dumont pour qui les modèles urbains comportent une vision prospective de la fabrique de la ville, à travers la projection de scénarii et peuvent aussi revêtir une dimension apprenante à travers leurs circulations. En questionnant la présence (ou l'absence) de nouveaux modèles urbains, il s'agit pour nous de rendre compte des évolutions des cadres de pensées et des modes de faire à l'aune des transitions.

« PRÊTS À PENSER », LES MODÈLES DE LA MÉTROPOLÉ MONDIALISÉE

Les modèles d'urbanisme ont eu cette vertu de permettre de penser conjointement l'organisation de l'espace et de la société. À la fin du XX^e siècle, la mondialisation a entraîné une mise en concurrence très forte des territoires ce qui a débouché sur une transformation des régimes de production urbaine. Échanges de bonnes pratiques, multiplication des réseaux et projets européens, référentiels urbains *benchmarkés*... de nouveaux modèles se sont exportés. Ils ont été façonnés comme des slogans incantatoires : « ville intelligente », « ville créative », « ville durable » se sont partout multipliés contribuant -entre autres- à uniformiser les projets urbains. Ces modèles « prêts à penser » ont permis de traiter de segments de politiques publiques, avec la perte d'une pensée urbanistique qui consistait à penser conjointement l'organisation de l'espace et la société. À ce sujet, Charles

Ambrosino évoque un phénomène de « désencastrement »⁹. Selon Blais, ces « aménagements modèles » reproduits au gré des effets de mode ont parfois oublié les identités et spécificités des territoires¹⁰.

DE LA CIRCULATION DES MODÈLES À UN URBANISME QUI S'ADAPTE AUX SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES

Ces dernières années, les métropoles ont participé à la diffusion et la multiplication des modèles. La circulation des « bonnes pratiques » s'est renforcée marquant une course à la compétitivité. Plusieurs modèles ont cohabité suivant les tendances.

Le modèle de la ville créative s'est exporté à travers le monde à partir de premières expériences au Royaume-Uni. Il a cherché à créer les conditions urbaines optimales (agglomération géographique d'incubateurs, de lieux de formation, de lieux de création et de diffusion culturels etc.) pour faciliter le développement de l'économie créative. Au tournant des années 2010, le modèle de la ville intelligente ou *"smart city"* a cherché grâce au développement de capteurs et de technologies numériques, à « optimiser » la ville par ses flux (énergie, transports) et à partir des usages... sans pour autant que les usagers n'en soient avertis. Ce modèle a contribué à ouvrir le jeu de la fabrique urbaine à des acteurs privés, ce qui depuis peu, conduit les métropoles à se positionner sur des stratégies de protection de données de ses citoyens « capteurs ».

Récemment, le concept de « la ville du quart d'heure » a été approprié par de nombreuses métropoles cherchant à réduire les déplacements en concentrant les besoins essentiels des populations dans un rayon accessible à pied ou à vélo. Ce concept et le modèle de proximité qu'il sous-tend a été réactualisé lors des confinements de 2020-2021 dans un moment où la « socialité de proximité »¹¹ était le seul possible. Loin d'être nouveau, ce concept fait écho à la *"neighborhood unit"* (l'unité de voisinage), théorisée il y a un siècle par l'urbaniste Clarence Stein et dont l'échelle était le quart d'heure de marche. Malgré l'emballement médiatique, les critiques vont bon train¹². Certains y voient une ville réduite à une plateforme de services ; d'autres soulignent la difficulté à combiner diversité des offres d'emplois à proximité des lieux de vie. Comme le précise Marco Cremaschi, « *la proximité des lieux de travail est un compromis complexe entre organisation sociale et choix individuels, souvent sous les contraintes de la vie en couple ou en famille* »¹³. Quid enfin, de la ville du quart d'heure dans une banlieue ou une zone périurbaine ? Quoiqu'il en soit, ce concept invite les urbanistes à se positionner et à questionner les bienfaits (relatifs) de la proximité.

Enfin, des chercheurs¹⁴ auscultent les « villes durables » et notent que l'on ne peut pas parler de modèle mais plutôt d'échanges de bonnes pratiques ou de labellisation (ex : *"Green capitale"*) à partir de cas jugés exemplaires d'écoquartier ou de « démonstrateurs de la ville durable »¹⁵. Or, la juxtaposition de quartiers durables ou de démonstrateurs exemplaires ne suffit pas à constituer une ville durable. Cela interpelle sur la bonne échelle, celle qui permettra de structurer et de penser le développement urbain en dépassant la seule échelle démonstrative du quartier ou de l'îlot.

Pour compléter ce propos, notons le renversement qui s'est opéré courant 2020. Alors que les métropoles planchaient sur des projets de micro-forêts ou de surfaces de verdissement ; la crise sanitaire a permis de mettre l'urbanisme biodiversitaire au cœur des débats, changeant à la fois d'échelle et ouvrant de nouvelles perspectives. En quelques mois, le sujet de la nature en ville s'est élargi pour s'ouvrir à celui d'un nouvel agenda urbain, qui, en fonction des auteurs, se décline soit en « nouveau projet hygiéniste » soit en « éco-urbanisme »¹⁶.

Les crises que nous traversons et celles à venir nous invitent à renouveler les cadres de la pensée en urbanisme pour penser conjointement espace, société et vivant. C'est une forme de réencastrement qui semble se profiler sans qu'un modèle d'urbanisme ne soit mis sur le devant de la scène. En effet, et dans ce contexte, la question du modèle "prêt à penser" en urbanisme pose question. L'écologisation de l'urbanisme renvoie non pas à des modèles d'urbanisation qui seraient reproductibles, mais bien à des solutions sur mesure qui prennent en compte les vulnérabilités spécifiques à chaque territoire.

LA PLACE DES INNOVATIONS / EXPÉRIMENTATIONS DANS LA FABRIQUE URBAINE

La littérature académique récente ainsi que les contributions des plateformes POPSU pointent une variété de formes d'innovation dans la fabrique urbaine. L'injonction à l'innovation n'a pas aujourd'hui produit de modèle à proprement parler mais semble essaimer autour d'un nouveau vocable, de nouvelles méthodes et des objets urbains « démonstrateurs ».

DE L'INNOVATION À L'EXPÉRIMENTATION EN URBANISME

Nadia Arab et Elsa Vivant soulignent que « l'urbanisme a, tout au long de son histoire, connu des cycles d'innovation, mais l'injonction à l'innovation est devenue depuis les années 2000 une thématique phare des débats sur la ville, sans que l'on sache toujours bien de quelles innovations il est question »¹⁷. À ce sujet, il faut souligner un glissement dans la manière dont les villes se sont saisies de cet enjeu. On est passé de l'innovation en milieu urbain à l'innovation urbaine. Précisons. L'innovation en milieu urbain s'est longtemps incarnée par des projets (labellisés ou non), visant à stimuler l'innovation des territoires en misant sur des effets de proximité. Elle a donné lieu à des modèles d'aménagement urbain bien connus comme les districts industriels et culturels, les milieux innovateurs et créatifs, les clusters¹⁸ et plus récemment les systèmes urbains cognitifs¹⁹. L'innovation urbaine convoque plus directement les mécanismes de la fabrique urbaine. Ainsi, l'innovation a été « essentialisée » au point d'en faire à la fois le matériau programmatique, l'objectif et le moyen de projets. Comme le rapport Demextra l'indique²⁰, l'innovation est convoquée à plusieurs titres « pour son exploitation à la fois symbolique (*storytelling* et *image de marque*), technique (*performance industrielle*), économique (*renouvellement des systèmes productifs*) ou procédurale (*changement des pratiques de gestion*) ».

Aujourd'hui, un grand nombre de projets urbains qualifiés d'innovants mettent en œuvre des préconisations opérationnelles fondées sur l'application d'innovations principalement technologiques (*smart grids*, démonstrateurs, quartiers durables, écoquartiers, etc.). En parallèle, des initiatives défendent des formes d'innovation selon des processus plus inclusifs, plus ouverts au dialogue avec la société civile et propices aux innovations sociales. Enfin, le renouveau porte sur des méthodes et le cadre de travail des acteurs de l'aménagement en expérimentant, par exemple, l'association entre artistes et professionnels de l'urbanisme²¹ ou en développant l'innovation collaborative au sein du secteur public par les méthodes du design²².

Dans un contexte de transition à tous les étages, les métropoles sont tenues d'innover pour repenser leurs cadres d'action et pour cela, elles entament des expérimentations (inhérentes à toute forme d'innovation.) Pour innover, il faut au préalable expérimenter. Plus que l'innovation en tant que telle, c'est ce tâtonnement méthodologique constitué d'essais-erreurs face à une situation jugée incertaine²³ qui semble se déployer. La démarche expérimentale invite ses artisans à « bricoler » (dans des conditions réelles, en dehors des laboratoires) des configurations sociotechniques appropriées au problème qui les réunit²⁴. Elle

contribue à ouvrir le jeu de la fabrique urbaine à de nouveaux acteurs et produit des agencements sociaux inédits. Ce qui est notable selon Ramirez-Cobo et Zepf²⁵ c'est la transformation de pratiques de planification qui passe par l'intégration des incertitudes.

Ces méthodes portent en germe les principes directeurs d'un modèle transitionnel, à partir d'un « mode projet » traditionnel vers un « processus permanent » plus adaptable. Dans ce processus, comme le notent Chesnel et Devisme, et dans le cas des démonstrateurs urbains²⁶ « *normes et règles ne déterminent pas l'action (on se situe aux antipodes de l'urbanisme réglementaire), le mouvement est bien celui du droit à l'expérimentation, du permis de faire, de la simplification des procédures* ». Cela implique une forme d'agilité, des marges de manœuvre et passer outre certains dispositifs réglementaires.

NOUVELLES MÉTHODES, NOUVELLES MANIÈRES DE FAIRE LA VILLE

Ces méthodes issues de démarches plus expérimentales ont en commun des particularismes notamment celui d'intégrer les temps propices aux essais-erreurs. Nous nous éloignons ici de ce qui fait modèle pour aller interroger ce qui fait méthode. Ainsi, le temps du bricolage, du prototypage, de l'évaluation et du transfert éventuel... ce temps de l'incertitude est un préalable à toute démarche expérimentale. Les projets d'urbanisme transitoire qui se sont multipliés depuis 2015 sont des témoins de cette évolution récente²⁷. Des projets sont promus par des acteurs comme Plateau Urbain ou La Belle Friche (à Paris), Entremise (à Montréal) qui visent, sur des terrains ou bâtiments inoccupés, à accompagner la transition entre l'état initial d'un site (vacance, sous-utilisation, abandon) et son état final (nouveau quartier, bâtiment, équipement, etc.). L'ambition associée à l'urbanisme transitoire est d'engager la transformation d'un lieu en attente de mutation et de préfigurer les usages futurs d'une opération d'urbanisme en testant de nouveaux usages²⁸.

D'autres projets s'inscrivent plutôt dans des pratiques d'urbanisme tactique²⁹ se sont multipliés depuis la pandémie. Ils ont -entre autres- permis d'adapter les villes aux contraintes de distanciation en créant des espaces piétonniers, en élargissant des terrasses ou en créant des pistes cyclables à un rythme inédit. D'autres pratiques participatives, comme celles des laboratoires citoyens à Madrid³⁰ invitent les habitants à pratiquer une autre forme d'urbanisme à une échelle locale. Toutes ces démarches expérimentales se veulent à la fois itératives et interactives et donnent corps à « l'urbanisme des usages ».

Pour les pouvoirs locaux, la question de l'évaluation et de leur répliquabilité se pose. Comment dépasser l'expérience isolée, comment évaluer et suivant quels critères ? Souvent, comme le note Raphaël Besson, les évaluations de ces dispositifs sont incomplètes et ne prennent pas en compte toutes les externalités produites notamment la participation citoyenne, les processus d'innovation et d'apprentissage, la transformation de l'action publique, l'amélioration de la biodiversité urbaine, de la vie de proximité et de la coopération³¹. Évaluer pour mieux développer ces pratiques apparaît nécessaire dans un contexte de réinvention face aux transitions.

NOUVEAUX TERRAINS DE JEUX, NOUVELLES COLLABORATIONS

Au-delà du cadre méthodologique et de son évaluation, ces expérimentations font appel à de nouveaux enjeux. D'abord, elles invitent à réinterroger les échelles de projet. Ce qui pose question c'est la capacité de transformation à une plus grande échelle. En effet, pour tendre vers un nouveau modèle, il convient de sortir de l'échelle du démonstrateur ou de l'accumulation de démonstrateurs juxtaposés.

Autre signal faible, la constitution de nouvelles alliances et de nouveaux métiers qui croisent ingénierie, maîtrise d'usage et spécialistes de la dimension sensible. La prise en compte des sens, les perceptions du paysage à travers la notion d'ambiance invitent à reconsidérer des méthodes pour faire sens avec la ville. Ainsi, des chercheurs invitent à créer des alliances entre la ville et la nature afin de penser un modèle urbain en prise avec son écologie et sa vie sensible³².

Enfin, ces expérimentations invitent à réinterroger les centralités, investir les marges, les espaces pluriels des métropoles. Le périurbain, longtemps stigmatisé pour sa forte consommation de sol et d'énergie³³, témoigne d'un véritable regain d'intérêt. Comme le rappelle Éric Charmes, « *la périurbanité est le fruit d'une utopie, celle de la ville à la campagne, et le dynamisme voire même l'exclusivité de certains de ces espaces dits périurbains témoignent de leur forte attractivité : telle est la "revanche" des villages* »³⁴.

Ces espaces pourraient devenir les nouveaux terrains de jeu d'un modèle urbain en quête de transition. Il faut dire que les sujets y sont nombreux : développement des mobilités douces, accueil de nouveaux habitants à l'heure du zéro artificialisation nette, lutte contre les précarités énergétiques, etc³⁵.

VERS UN RENOUVELLEMENT DES CADRES DE PENSÉE EN URBANISME ?

Ces dernières années, l'imbrication des crises (sanitaire, environnementale, sociale) a conduit les urbanistes à interroger leur fondamentaux. Densité, mobilité, mixité etc. ont été discutés faisant naître de nouvelles controverses. Depuis lors, de nouveaux chantiers apparaissent et invitent à renouveler les cadres de pensée. Alors que la crise sanitaire a mis en avant une vulnérabilité des villes face aux risques épidémiologiques, la sécheresse d'été 2022 a provoqué en France une prise de conscience sur la question très sensible de l'eau. Face à ces problématiques, les cadres de pensée évoluent préfigurant peut-être de nouveaux modèles ? Les travaux des plateformes *POPSU* montrent une montée en puissance de certains sujets sur lesquels il convient d'insister³⁶.

PENSER PAR LES VULNÉRABILITÉS

La crise sanitaire a permis une prise de conscience de nos vulnérabilités à une échelle inédite. Elle a conduit à une remise en question de nos villes et de nos habitats. Depuis, le sujet urbanisme et santé est passé sur le devant de la scène. Comme en témoigne de récentes initiatives à Nantes³⁷, Paris³⁸ ou Orléans³⁹, les métropoles se mobilisent sur des questions de santé publique et de santé globale même si elles ne disposent pas de compétences pour définir une politique générale d'accès au soin. Cela interroge donc la capacité des métropoles comme collectivités à se saisir des enjeux de santé.

Si la santé publique reste souvent envisagée sous l'angle du soin et de la prise en charge médicale, elle fait également appel à des compétences en aménagement et urbanisme, liées au cadre de vie des habitants. Durant la crise sanitaire, les préceptes de l'urbanisme hygiéniste ont été re-découverts. Cette période a marqué le pas d'un urbanisme de la prévention⁴⁰ (pour favoriser les déplacements actifs des habitants, le lien social ou repenser des espaces favorables à la biodiversité). Cela nécessite une plus grande sensibilisation des acteurs - élus, agents, aménageurs, urbanistes afin d'intégrer pleinement les enjeux de santé dans les documents d'urbanisme.

Plus globalement, la crise écologique oblige les métropoles à se saisir de la question des vulnérabilités : montée des eaux, vagues de chaleur, pollution... les enjeux d'adaptation et de résilience sont ceux de ce siècle. Or, comme l'indiquent Sylvain, Barone et Laura Michel⁴¹ « *l'adaptation au changement climatique*

questionne clairement la gouvernance telle qu'elle se pratique aujourd'hui. Elle change notre définition de l'efficacité politique, qu'elle déploie sur de nouvelles échelles de temps ». Les enjeux de transition dépassent largement le cadre politique métropolitain. Un changement de modèle interroge donc aussi les cadres propices à une gouvernance en phase avec ces enjeux (prise en compte du temps long, gouvernance ouverte, implication de nouveaux acteurs dans les processus délibératifs et décisionnels comme les citoyens, experts/ les chercheurs, les portes parole de la nature etc.). Ces transformations invitent à une grande transversalité (dont les institutions ont peu l'habitude) et à un droit à l'expérimentation (pas toujours facile à défendre). Or, ces deux conditions semblent être un préalable pour faire évoluer les cadres de la pensée et accoucher (peut-être) d'un nouveau modèle urbain.

PENSER PAR LES SOLS

Ces dernières années, des regards neufs sont portés sur la question des sols urbains. L'importance croissante des paysagistes dans les équipes de maîtrise d'œuvre ou les appels à se mobiliser pour un « urbanisme permaculturel »⁴² y ont certainement contribué. En filigrane, cela rejoint les vœux de Bruno Latour invitant les métropoles à atterrir sur leur géographie : « *Aujourd'hui le retour du territoire me semble inéluctable. Mais il s'agit d'un nouveau territoire qui s'est chargé de matérialité et dans lequel on s'intéresse au sol, à la biodiversité, aux forêts, à la pollution, au climat, à l'eau, etc. La crise écologique oblige à prendre en compte toutes ces dimensions, lesquelles, en même temps qu'elles sont intégrées au territoire, modifient sa taille, sa géométrie* »⁴³.

Les travaux des plateformes POPSU investissent des sujets qui s'ancrent dans le sol et surtout qui invitent à un changement d'échelle. L'équipe grenobloise propose de réencastrier la métropole en ses géographies en renversant « *les modes de faire la ville (ce serait désormais au site de s'imposer au programme et non l'inverse) et d'envisager un projet de territoire basé sur une amplification de la géographie et un retournement des espaces urbanisés sur les grandes infrastructures vertes et bleues de la métropole* »⁴⁴. De la même manière, l'équipe marseillaise invite à penser « *l'aménagement des espaces urbains et des territoires à partir du paysage, à partir de ses contenus et de ses formes, et de ce qu'il apporte comme compréhension des enjeux écologiques et sociaux. Placer la considération du paysage en avant, et non pas au fond de la scène des décisions politiques, techniques et projectuelles, c'est le point essentiel : le paysage est déjà là, et il s'agit d'en tenir compte* ».

La question du sol est également investie à des fins de production agricole en circuit court avec la multiplication des Projets Alimentaire de Territoire (PAT) comme à Nantes⁴⁵ ou à Bordeaux⁴⁶. Ces PAT visent à développer une politique intégrée et à dépasser la dichotomie ville-campagne invitant à une nouvelle gouvernance alimentaire. Enfin, depuis l'adoption du ZAN, la lutte contre l'artificialisation des sols est devenue en quelques mois l'affaire (et parfois le cauchemar) des collectivités territoriales. Ce « retour au sol » est donc à appréhender à différentes fins (aménagement, alimentation et foncier) et à différentes échelles. La délégation sénatoriale à la prospective a récemment publié un rapport^{xlvi} accompagné de 50 propositions « *pour oser entrer dans un nouvel âge de l'aménagement du territoire* ». Il invite les collectivités à « *retrouver une ambition d'occupation plus harmonieuse de nos sols* ».

PENSER PAR LES MÉTABOLISMES

Autre sujet qui émerge des récentes contributions, celui du métabolisme métropolitain. Envisagé comme l'ensemble des flux (énergie, aliments, eau, déchets, matériaux etc.) nécessaires au fonctionnement des villes, l'étude du métabolisme éclaire la géographie des échanges et des dépendances métropolitaines. Penser le territoire par son métabolisme permet de sortir de la

vision d'une métropole « hors sol » qui a longtemps prévalu. Pour l'équipe lilloise, ce champ d'investigation permettrait de renouveler le cadre de la pensée sur les métropoles à partir des flux.

Dans un contexte de raréfaction des ressources, de renouvellement de certaines logiques productives et de consommation, penser par le métabolisme ouvre des perspectives riches pour les métropoles en quête de transition. Cette approche débouche sur une série de nouveaux questionnements et de défis. D'abord en matière de connaissances, afin de mieux qualifier les dépendances mutuelles et mal connues entre ville et campagne. Enfin, cette approche « *se heurte à la néolibéralisation du métabolisme urbain* »⁴⁸ et interroge les métropoles sur leur capacité à avoir la main sur certains flux : « *le régime socio-écologique industriel reste dominant et résiste fort bien à ceux qui voudraient en voir bifurquer la trajectoire* »⁴⁹.

Connaître son métabolisme, vouloir et pouvoir le changer sont bien trois volets distincts d'une ambition à long terme. L'agence d'urbanisme de Bordeaux a publié un récent rapport sur le sujet⁵⁰ qui vise à avoir une connaissance précise ouvrant la voie à des perspectives d'amélioration et/ou d'optimisation de ces échanges.

CONCLUSION

Penser par les modèles invite à se replonger dans les utopies qui ont bercé l'histoire de l'urbanisme. Aujourd'hui, ces utopies semblent faire défaut aux métropoles qui sont régulièrement sous le feu des critiques et peinent à faire rêver. Pourtant, à l'heure des transitions, tout engage à être réinventer et les métropoles représentent une opportunité politique pour incuber de nouveaux modèles. Elles sont aux avant-postes pour sortir des silos, tenter des approches plus systémiques et faire projet de leurs vulnérabilités.

Les équipes des plateformes *POPSU* retenues pour la saison 3, décrivent des transformations mais aussi de nombreux défis. Il est fort peu probable qu'un nouveau modèle urbain reproductible émerge, on tendrait plutôt vers des solutions sur mesure qui prennent en compte les vulnérabilités spécifiques à chaque territoire. Cela implique une généralisation des expérimentations, l'introduction de marges de manœuvre, de temps de préfiguration et d'évaluation exhaustive des dispositifs. Ces transformations sont en cours, elles méritent d'être scrutées à la loupe. Au-delà des méthodes, ce qui fait consensus c'est la nécessité de regarder autrement les métropoles en partant par exemple de leur métabolisme, de leurs espaces périurbains, de leurs paysages ou de leur relation au vivant. Comme nous y invitent certains chercheurs, ces transitions nous amènent à placer le sensible, le vivant au cœur de nos nouvelles pratiques.

Les métropoles ont certainement une place centrale à jouer dans ces grandes transformations. Néanmoins, les objets de transition que nous avons évoqués (vulnérabilité, santé, sol, métabolisme) et les autres (équipements structurants, mobilité) questionnent très largement l'échelle métropolitaine. Travailler à la bonne échelle en fonction des objets de transition invite à des alliances territoriales sur mesure... qui ne se feront pas sans heurts. À ce sujet, de récentes contributions⁵¹ soulignent le retour en force de la grande échelle géographique et l'hypothèse de la biorégion. Ces écrits nous engagent à remettre l'architecture et l'urbanisme au service du vivant et d'une société plus juste.

- ¹ Gangloff Emmanuel, Moreteau Hélène (2022), « *La ville à l'épreuve de la crise sanitaire* », Éditions PUCA, 2022 et le dossier associé du PUCA. www.urbanisme-puca.gouv.fr/la-fabrique-de-la-ville-questionnee-par-la-crise-r151.html
- ² Marie-Christine Jaillot, Note de travail, 4^{ème} séminaire du conseil stratégique, saison 3 du programme POPSU Métropoles, Les métropoles et les autres, Arc- et-Senan, 29 et 30 Août 2022.
- ³ Ludovic Halbert, Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, « *Contester la métropole* », *Métropoles*, 11 octobre 2021, consulté le 19 juillet 2023. <http://journals.openedition.org/metropoles/7794> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/metropoles.7794>
- ⁴ Choay Françoise, *L'Urbanisme, utopies et réalités. Une anthologie*, Seuil, 1965 (2^e éd., 1980).
- ⁵ Héran Frédéric, « *La ville durable, nouveau modèle urbain ou changement de paradigme ?* », *Métropolitiques*, 23 mars 2015. www.metropolitiques.eu/La-ville-durable-nouveau-modele.html
- ⁶ Fromonot Françoise, 2012, « *Manière de classer l'urbanisme* », *Criticat*, n°8, p. 41-61.
- ⁷ Devisme Laurent, Dumont Laurent, *Des modèles urbains, pour quoi faire ? Lieux Communs - Les Cahiers du LAUA*, 2011, Les modèles urbains entre courants, références et performances, 14, pp.10-21. hal-03277053.
- ⁸ Herman van der Wusten, « *La ville fonctionnelle et les modèles urbains qui lui ont succédé* », *EchoGéo*, 30 juin 2016, consulté le 23 mai 2023. <http://journals.openedition.org/echogeo/14634>
- ⁹ Entretien conduit avec Charles Ambrosino en mars 2023.
- ¹⁰ Jean-Paul Blais, « *L'aménageur, roi du copier-coller ? Réflexions d'un urbaniste à partir de ses dérivées professionnelles* », *Métropolitiques*, 26 novembre 2014. www.metropolitiques.eu/L-amenageur-roi-du-copier-coller.html
- ¹¹ Marco Cremaschi (2022). <https://metropolitiques.eu/Ville-du-quart-d-heure-ville-des-GAFA.html>
- ¹² Au printemps 2023, Carlos Moreno a été ciblé par des complotistes qui l'accusent d'avoir développé un concept jugé liberticide. Ces critiques non fondées sont totalement inappropriées mais elles témoignent d'une contestation croissante vis-à-vis des projets d'urbanisme. www.lemonde.fr/societe/article/2023/06/30/la-ville-du-quart-d-heure-et-son-inventeur-sous-le-feu-nourri-des-complotistes_6179884_3224.html
- ¹³ Marco Cremaschi (2022). <https://metropolitiques.eu/Ville-du-quart-d-heure-ville-des-GAFA.html>
- ¹⁴ Voir la thèse de Hugo Guillet, 2021. www.theses.fr/2021GRALH001
- ¹⁵ L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) « *Démonstrateurs de la ville durable* » vise la création d'un réseau national de démonstrateurs, à l'échelle d'îlots ou de quartiers, illustrant la diversité des enjeux de transition écologique et de développement durable des espaces urbains français. www.ecologie.gouv.fr/demonstrateurs-ville-durable
- ¹⁶ www.urbanisme-puca.gouv.fr/note-d-analyse-2-biodiversite-nature-et-sante-a2095.html
- ¹⁷ Nadia Arab et Elsa Vivant, « *L'innovation de méthodes en urbanisme : freins et leviers d'une entreprise incertaine* », *Les Cahiers de la recherche architecturale urbaine et paysagère*, 27 mars 2020, consulté le 18 juillet 2023. <http://journals.openedition.org/craup/324> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/craup.324>
- ¹⁸ Solène Chesnel, Jérémie Molho, Florian Raimbeau, Hélène Morteau, Dominique Sagot-Duvaouroux, *Les clusters ou districts industriels du domaine culturel et médiatique : revue du savoir économique et questionnement*. [Rapport de recherche] Département des études, de la prospective et des statistiques du ministère de la Culture. 2013, pp.58. <https://hal.science/hal-02502563/document>
- ¹⁹ Besson R., *Les Systèmes Urbains Cognitifs et l'accueil du déterminisme technologique*. *Géographie, économie, société*, 2017, 19, 459-483. <https://doi.org/10.3166/ges.19.2017.0019>
- ²⁰ Projet Demextra (2022). <https://librairie.ademe.fr/urbanisme-et-batiment/5835-demonstration-exploration-transformation.html>
- ²¹ Nadia Arab, Burcu Özdirlik, Elsa Vivant, *Expérimenter l'intervention artistique en urbanisme*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « *Espace et Territoires* », 2016, 178 p. <https://journals.openedition.org/lectures/21112>
- ²² Coblenche, E. & Vivant, *Le design est-il soluble dans l'administration ? Trois trajectoires d'institutionnalisation de l'innovation publique*. *Sciences du Design*, 2017, 5, 52-68. <https://doi.org/10.3917/sdd.005.0052> <https://www.cairn.info/revue-sciences-du-design-2017-1-page-52.html>
- ²³ www.researchgate.net/publication/259545243_Urban_Lab_oratories_Experiments_in_Reworking_Cities
- ²⁴ Inès Ramirez-Cobo, Marcus Zepf, *Urbanisme et processus permanents : le projet urbain à l'épreuve de l'incertitude. Colloque des 20^{èmes} rencontres internationales en urbanisme de l'APERAU*, Juin 2018, Lille, France. pp.151-155. <https://hal.science/hal-03338542>
- ²⁵ Ibid.
- ²⁶ Kevin Chesnel, Laurent Devisme « *La ville en mode "démonstrateur urbain" : learning from Nantes City Lab* » *Riurba* n°9, 2020. www.riurba.review/Revue/la-ville-en-mode-demonstrateur-92/ DOI
- ²⁷ www.institutparisregion.fr/nos-travaux/publications/urbanisme-transitoire.html
- ²⁸ Juliette Pinard, Hélène Morteau « *Professionnels de l'occupation temporaire, nouveaux acteurs de la fabrique de la ville ? Du renouvellement des méthodes en urbanisme à l'émergence de nouveaux métiers* » *Riurba* n°8, 2019. www.riurba.review/Revue/professionnels-de-l'occupation-temporaire-nouveaux-acteurs-de-la-fabrique-de-la-ville-du-renouvellement-des-methodes-en-urbanisme-a-l-emergence-de-nouveaux-metiers/
- ²⁹ L'urbanisme tactique s'appuie sur 3 principes fondamentaux permettant des concrétisations rapides : interventions localisées à petite échelle et de court terme (pour amorcer des transformations sur le long terme) avec un petit budget (low-cost). www.aurba.org/wp-content/uploads/2020/10/aurbaAEP_urbanisme-tactique.pdf
- ³⁰ Raphaël Besson, « *De la critique théorique au « faire » : la transformation du droit à la ville à travers les communs madrilènes* », *Métropolitiques*, 14 mai 2018. <https://metropolitiques.eu/De-la-critique-theorique-au-faire-la-transformation-du-droit-a-la-ville-a.html>
- ³¹ <https://ideas4development.org/villes-repenser-la-valeur-des-projets-durbanisme-transitionnel/>
- ³² Émeline Bailly, Dorothée Marchand, « *La ville sensible au cœur de la qualité urbaine* », *Métropolitiques*, 20

- avril 2016. <https://metropolitiques.eu/La-ville-sensible-au-coeur-de-la.html>
- 33** Xavier Desjardins, « Les espaces périurbains : une marge urbaine à soigner ou une nouvelle banalité territoriale ? », *Bulletin de l'association de géographes français*, 94-3, 2017, 20 octobre 2018, consulté le 18 juillet 2023. <http://journals.openedition.org/bagf/2154> ; <https://doi.org/10.4000/bagf.2154> ; <https://journals.openedition.org/bagf/2154#tocto2n4>
- 34** Aurore Flipo, Éric Charmes « La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine », *Lectures, Les comptes rendus*, 28 février 2019, consulté le 18 juillet 2023. <http://journals.openedition.org/lectures/31890> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/lectures.31890>
- 35** www.autrement.com/metropole-et-eloignement-residentiel/9782746757103
- 36** Ces sujets seront abordés plus en détails dans le rapport final.
- 37** Nantes métropole souhaite se doter d'une politique publique de santé à l'horizon 2023. Dans ce cadre, elle a engagé une évaluation participative pour permettre aux différentes parties prenantes (habitants, acteurs de la santé, communes) de participer à la réflexion et à l'élaboration de cette future politique publique. <https://dialoguecitoyen.metro-pole.nantes.fr/project/sante/presentation/participez-a-levaluation-de-la-politique-metropolitaine-de-la-sante>
- 38** Le Plan Paris Santé Environnement va faire l'objet d'une révision. Dans ce cadre, un cycle d'ateliers (avril-juin 2023) s'est tenu pour mettre les questions de santé environnementale au cœur de notre mode de vie et du quotidien. Ces ateliers ont été l'occasion de réfléchir à la santé environnementale dans le quotidien et de façon décroisée, de permettre à tous les acteurs de la santé environnementale de se rencontrer, qu'ils soient issus des sphères académiques, institutionnelles, professionnelles ou associatives. <https://www.paris.fr/pages/participez-a-la-revision-du-plan-paris-sante-environnement-23479>
- 39** <https://journals.openedition.org/rfst/1502#tocto1n1>
- 40** Cynthia Ghorra-Cobin, « L'urbanisme de la prévention : documenter les inégalités environnementales et sanitaires à l'échelle métropolitaine et réinventer la nature en ville », *Bulletin de l'association de géographes français*, 99-4, 2023, 27 mars 2023, consulté le 18 juillet 2023. <http://journals.openedition.org/bagf/10145> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/bagf.10145>
- 41** <https://www.autrement.com/metropole-et-risques-littoraux/9782746757073>
- 42** Hemenway, T. (2015). *The Permaculture City: Regenerative Design for Urban, Suburban, and Town Resilience*. White River Junction, Chelsea Green Publishing Co. Ambrosino, Charles. « Villes en transition ? Les fondements permaculturels de l'urbanisme du futur », sous la direction de Ambrosino Charles. Presses universitaires de Grenoble, 2023, pp. 2-10.
- 43** www.horizonspublics.fr/territoires/bruno-latour-sans-institutions-fortes-et-une-societe-civile-active-impossible-de
- 44** <https://www.autrement.com/la-metropole-geographique-et-ses-urbanismes/9782746760233>
- 45** <https://www.autrement.com/transformations-de-l'action-publique-metropolitaine/9782746760226>
- 46** <https://www.autrement.com/la-metropole-cooperative-et-ses-ressources/9782746760134>
- 47** www.senat.fr/fileadmin/Presse/Documents_pdf/20230711_L_essentiel_-_Amenagement_territoire_-_Sueur_2023_V2.pdf
- 48** <https://www.autrement.com/metabolisme-et-metropole/9782746757080>
- 49** Ibid.
- 50** <https://www.aurba.org/productions/metabolisme-de-laire-metropolitaine-bordelaise/>
- 51** Mathias Rollot, *Les territoires du vivant. Un manifeste biorégionaliste*, 2^e édition revue et corrigée, augmentée d'une postface inédite ; Marseille, Wildproject, février 2023, 230 p. Paquet T., *Vers des « biorégions urbaines » ? Constructif*, 2021 60, 79-83. <https://doi.org/10.3917/const.060.0079>



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



LA TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE

ÉTUDES TRANSVERSALES / JÉRÔME DUBOIS



par **Jérôme Dubois**, professeur à l'Institut
d'urbanisme et d'aménagement
régional, Aix-Marseille Université, LIEU

15 métropoles se sont engagées sur la période 2018-2022 dans le cadre du programme *POPSU Métropoles*. La présente note analyse 11 ouvrages parus à la suite des rapports de recherche aux éditions Autrement sur le thème de la transition, plus particulièrement, sur « la territorialisation des politiques publiques de la transition environnementale ». Compte tenu de la diversité des thèmes de recherche, cette note ne s'essaie pas à une comparaison – impossible – entre les terrains, mais cherche plutôt à dégager quelques questions de recherche.

LA TRANSITION CONCERNE TOUS LES TERRITOIRES

Lutte contre le changement climatique et politiques d'adaptation, promotion d'une agriculture locale, gestion partagée de ressources naturelles - foncier, matériaux, eau, écosystèmes... se raréfiant -, promotion des ENR territorialisées dans les documents d'aménagement ou gestion des risques ne sont pas des spécificités métropolitaines, tant s'en faut. Face à la multiplication des crises, les collectivités territoriales, quelle que soit leur échelle, sont aujourd'hui amenées à participer à l'effort collectif, comme s'agissant de la transition énergétique, compétence désormais partagée entre tous les niveaux d'action publique depuis la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) du 18 août 2015.

Un certain nombre de ces réflexions ne sont pas nouvelles, en France comme en Europe, mais elles n'étaient pas jusqu'à présent au cœur du logiciel des métropoles. Elles étaient davantage portées par des territoires moins denses. Face aux mutations nécessaires, les territoires ruraux ou périurbains sont depuis longtemps à la manœuvre. Rappelons les expérimentations multiples portées par les PNR ou les Pays à l'issue des lois de la fin de la décennie 90. Développement des circuits courts, autonomie énergétique, tourisme vert, mobilité alternative à la voiture individuelle dans des territoires ruraux éloignés des grands axes ou valorisation de filières économiques locales étaient déjà au cœur de bien des politiques de développement local dès la fin du siècle dernier. Tous ces enjeux ont désormais rattrapé les nouvelles métropoles. Les ouvrages de la collection des Cahiers *POPSU* viennent mettre en avant, à partir d'études de cas, la façon dont elles adaptent leurs politiques aux défis du siècle.

DES MÉTROPOLIS MODESTES

En intégrant ces nouveaux enjeux, les métropoles en auraient-elles fini avec les politiques néolibérales qui avaient justifié leur création ? Les Cahiers *POPSU* insistent davantage sur la naissance, souvent contrainte, de nouvelles solidarités sociales et/ou territoriales que sur le prolongement d'une action publique visant à promouvoir l'attractivité du territoire par des politiques d'investissements ciblés. Enfants chéris de la mondialisation et de la volonté des États de développer des ensembles urbains aptes à s'intégrer dans l'économie monde en attirant les classes sociales les plus aisées ou les grands investisseurs¹, les métropoles ici étudiées semblent adopter un profil bas. Peu de trace dans les ouvrages de grands projets urbains susceptibles de capter l'attention des investisseurs internationaux ou de politiques de renouvellement urbain fondées sur une gentrification conflictuelle. L'heure semble être aux transitions, au dialogue inclusif et aux nouvelles solidarités territoriales. Tensions sociales et internationales, Covid et crise climatique sont passés par là.

TRANSITION... OU DÉPLACEMENT DES COMPROMIS ?

L'action publique métropolitaine donne plus à voir un déplacement des compromis que de véritables ruptures, quelles que soient les politiques. C'est la limite d'une entrée par les politiques publiques, avant tout définies par le jeu balisé des compétences institutionnelles des jeunes métropoles, qui peine à embrasser des débats sociaux plus vastes.

Cette ambivalence est repérable dans la plupart des documents d'aménagement qui n'osent pas fondamentalement remettre en cause un modèle de développement qu'il s'agit toujours d'accompagner. Ceux-ci fonctionnent par ajouts : consommation d'espace, trame vertes et bleues, un nouveau chapitre sur l'économie circulaire, logistique du dernier kilomètre, qui effectivement nécessite quelques aménagements ponctuels, et volonté bien générale de favoriser les énergies renouvelables ... À la lecture des ouvrages, on n'assiste pas – pas encore ? – à une remise en cause des modèles de développement, mais bien plutôt à l'intégration de nouveaux enjeux dans des politiques traditionnelles. Ce n'est pas nécessairement un *greenwashing* conscient, une démarche *marketing* assumée de façon un peu cynique. Cela résulte plutôt de la persistance de modes de penser et d'agir fondés sur une représentation traditionnelle des politiques de développement.

Une tension affleure à la lecture des ouvrages, sans que la question ne soit réellement abordée frontalement. S'agit-il d'accompagner les transformations de politiques sectorielles traditionnelles, quitte à en inventer de nouvelles – énergie, gestion des risques... – venant se surajouter à une action publique bien encombrée ? Ou bien plus radicalement s'agit-il de redéfinir notre rapport au monde et de bouleverser notre modèle de développement fondé sur l'accumulation de richesses, un développement économique globalisé et la dépendance énergétique ? En refusant de mener ce débat, l'action publique ne gomme-t-elle pas la conflictualité potentiellement contenue dans la notion même de transition ?

DES POLITIQUES ENCORE SOUVENT SECTORIELLES

Les différents auteurs nous montrent que l'élargissement territorial des politiques métropolitaines s'accommode très bien de la perpétuation des anciens secteurs d'action publique. Les analyses montrent la bonne santé des politiques traditionnelles en silos, qui ne sont qu'impactées à la marge par des questions de transitions (transports, habitats, développement économique, collecte et élimination des déchets, eau...). Elles témoignent aussi de la difficulté pour des approches plus novatrices, en termes de contenu comme de périmètre (alimentation, santé, énergie...) de se faire une place dans les actions métropolitaines les plus structurantes. Ainsi, certains enjeux transversaux mis en avant par les recherches issues du programme *POPSU Métropoles* donnent à penser qu'ils relèvent plutôt du pas de côté que du noyau dur des compétences classiques. Plusieurs exemples illustrent cette difficulté à s'imposer dans l'agenda métropolitain. Ils soulignent également souvent la fragilité des politiques étudiées et des accords politiques qui les portent.

POLITIQUES DE TRANSITION OU POLITIQUES DE MARGE POUR INSTITUTIONS CHERCHANT LEUR PLACE ?

De fait, la plupart des Cahiers montrent comment les nouvelles métropoles françaises, souvent de taille modeste et fortement concurrencées territorialement de l'intérieur comme de l'extérieur, profitent de l'apparition de nouveaux enjeux à des échelles plus larges pour se construire une légitimité politique par la constitution d'arènes d'échange essentiellement à leur profit. C'est intéressant si on étudie les mécanismes de reconnaissance politiques de ces nouveaux EPCI, mais cela reste encore très limité en termes de mise en œuvre de nouvelles politiques publiques. Ces nouvelles arènes relèvent de mécanismes de coopérations souples et reposent essentiellement sur la nécessité de construire un nouveau récit à partager sans garanties de résultat. Enfin, en déplaçant la focale sur ce qui se joue entre les métropoles et les autres la plupart des auteurs ne détaillent pas les enjeux de la mise en œuvre en interne de la - très - longue liste des compétences métropolitaines

DE LA PÉREMPTION DES DOCUMENTS D'URBANISME ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

Face à des politiques de transition toujours en évolution et en expérimentation, les ouvrages s'engagent davantage dans l'analyse des pistes de réflexion que des actions concrètes. Devant l'accélération de l'actualité pouvait-il en être autrement ? L'analyse souligne le fort décalage entre des politiques et des documents qui vieillissent mal - 6 ans, une éternité, et bien plus encore si on prend en compte les délais de leur élaboration ! - et les débats et enjeux aujourd'hui au centre des réflexions des institutions métropolitaines, des praticiens de l'aménagement ou des services de l'État. Revanche des périphéries face aux métropoles intégrées dans l'économie monde après les doubles crises des gilets jaunes et de la Covid ; débat sur les déserts médicaux, accélération du changement climatique et de son cortège de remises en cause en matière d'accès aux ressources, de multiplication des risques, de luttes contre les îlots de chaleur, d'adaptation des milieux ou de

modification des pratiques culturelles... ; débats sur la souveraineté alimentaire, industrielle ou énergétique de la France qui viennent redéfinir les modes d'arbitrage dans l'occupation de l'espace ou encore plus récemment les enjeux de la mise en œuvre rigide d'une politique zéro artificialisation nette après 70 ans de politiques d'extension urbaine. La plupart des réflexions qui saturent aujourd'hui le débat dans la construction de politiques d'aménagement n'étaient que balbutiantes il y a ne serait-ce que 5 ans (exception faite de la consommation d'espace et de la mise en œuvre des trames vertes et bleues).

LA VRAIE PLUS-VALUE MÉTROPOLITAINE, C'EST LE CHANGEMENT D'ÉCHELLE !

Si les métropoles n'ont pas l'apanage des politiques de transition, il est néanmoins un domaine dans lequel elles se distinguent : celui d'une redéfinition des échelles d'action territoriale. D'une façon unanime, les ouvrages montrent que la naissance des métropoles permet de penser les politiques à une échelle plus large face à l'étroitesse des frontières institutionnelles. C'est là la grande leçon des analyses *POPSU*. Certes, la naissance des métropoles ne vient pas changer fondamentalement les logiques des politiques territoriales toujours définies par secteurs, souvent induites par la multiplication des injonctions législatives et tributaires de débats de sociétés qui ne sont pas spécifiquement locaux. En revanche, et c'est nouveau, les échelles de discussion ne sont plus tout à fait les mêmes. Ces changements contribuent à la modification du contenu des politiques publiques par effet de friction entre des territoires qui jusqu'à présent s'ignoraient. Ainsi, si les changements de focale semblent évidents, le fait qu'ils relèvent des seules volontés métropolitaines l'est beaucoup moins. Dès lors les conclusions des auteurs *POPSU* sont nuancées, tant en ce qui concerne l'origine de ce changement de regard (conséquence institutionnelle ou invitation dans l'aménagement de débats de société plus larges ?) que la capacité effective de la nouvelle institution de peser sur son destin dans un monde décidément bien instable.

L'ESSAI DU CHANGEMENT D'ÉCHELLE RESTE À TRANSFORMER...

Compte tenu de leur caractère novateur, tant en termes de thématiques que de contenus, ces politiques de marge ne donnent pas nécessairement lieu pour l'instant à des formes de transcription dans des politiques opérationnelles ou les documents d'aménagement. C'est par exemple ce que donne à voir la transition énergétique appréhendée dans sa triple dimension sociale, spatiale et technique. En matière d'énergie, l'heure est plutôt aux expérimentations ponctuelles. La mise à l'agenda reste cantonnée à des approches classiques et à la mobilisation de moyens limités, tant en termes sociaux (lutte contre la précarité énergétique, sensibilisation, constitution de groupes test) que techniques, avec des actions thématiques classiques : réseaux de chaleur, récupération de la chaleur fatale issue de l'incinération des ordures ménagères, marché groupé d'achat d'énergie... Rien n'est dit sur une ambition en matière d'infléchissement de la trajectoire énergétique des territoires métropolitains ou de déploiement des ENR comme projet de territoire partagé entre les espaces plus ou moins denses des métropoles et leur arrière-pays.

D'un point de vue spatial, les exemples présentés ne donnent pas à voir une extension radicale des solidarités territoriales compte tenu de la nécessité pour les métropoles denses de s'appuyer sur leur arrière-pays dans le déploiement des énergies renouvelables à grande échelle. De la même façon, rares sont les indices de leur inscription dans le droit des sols et les différents documents d'aménagement.

D'un point de vue social, la question semble à peine mieux traitée. Face à la multiplication des situations de précarité énergétique, tant les collectivités que l'État ont développé ces dernières années de multiples politiques de soutien. Celles-ci demeurent néanmoins ponctuelles, fragmentées et individuelles.

L'ACTION PUBLIQUE, MAIS PAS QUE...

Compte tenu de l'ampleur des débats force est de s'interroger sur la possibilité des nouvelles métropoles à associer tant les habitants, que les milieux professionnels ou associatifs locaux à la définition d'un avenir souhaité. De ce point de vue, rien de vraiment nouveau dans l'analyse des pouvoirs locaux. En revanche, ce qui change, c'est l'ampleur des discussions ouvertes par les évolutions du monde. Les métropoles françaises sont nées à une époque où le débat ne porte plus seulement sur l'organisation de coalitions de croissance, de choix de filières de développement, de direction à donner aux politiques culturelles et sportives ou de qualité des espaces publics... mais aussi sur une remise en cause fondamentale des modèles de développements issus du XX^e siècle. Les tensions économiques et sociales actuelles viennent interroger la capacité des politiques publiques à s'en saisir. Modifications des rapports au travail, crise de l'énergie, nouvelles attentes sociales en matière de consommation ou de santé... les politiques métropolitaines sont-elles à la remorque de bouleversements qui les dépassent ou peuvent-elles être le creuset où expérimenter autre avenir ?

Il n'est pas certain, compte tenu de leur fragilité intrinsèque, que les métropoles soient les mieux armées pour relever les défis du siècle. Prises en tenaille par le gouvernement des maires du fait d'un mode de scrutin dépassé et de la spécialisation de leurs compétences face à des communes qui résistent, elles apparaissent souvent, au gré des analyses, comme des nains politiques seulement capables d'interpeler. Le développement de l'inter-territorialité, compte tenu de dépendances plus explicitement assumées, vient amplifier ces interrogations. La multiplication d'instances de coordination plus ou moins informelles de troisième ou de quatrième niveau permet peut-être de rationaliser les décisions publiques. En revanche, le développement des « inters » contribue aussi à éloigner la prise de décision de la maille démocratique communale. Les *inter-communalités* XXL, l'*inter-territorialité* et l'*inter-intercommunalité*, voire le rôle accru des Régions dans les politiques d'*inter-SCOT*, dans la consommation d'espaces ou la distribution des crédits nationaux et européens à l'aménagement du territoire, opèrent un déplacement des arènes de débat. Ce risque d'une technicisation accrue des choix publics a déjà été souligné par ailleurs².

Le risque existe de voir les réflexions sur la transition être écartelées entre des débats et des scrutins communaux uniquement fondés sur des questions de qualité de vie quotidienne, dans une logique de clubs résidentiels³ et de réserver les questions des modèles de société aux scrutins nationaux dans le cadre d'une polarisation accrue de la vie politique. Une telle configuration vient freiner l'émergence de politiques partagées. Elle risque bien de limiter encore un temps la capacité des nouveaux ensembles métropolitains à orienter les choix locaux. Les métropoles peuvent-elles être les lieux où s'inventent les politiques de demain ? Sont-elles même légitimes pour le faire ? Dès lors, quelle place accorder dans le débat collectif à ces territoires intermédiaires du politique ? Cette transition devra également être pensée.

Plus largement, quelle capacité peut avoir l'action publique traditionnelle, fondée sur des secteurs partagés entre différents niveaux d'institutions territoriales, à porter effectivement ces nouveaux enjeux ? Face aux remises en cause des modèles de développement et à la montée en puissance de l'individualisme, l'action publique se fait toujours plus modeste. Elle est plus à l'écoute qu'à la manœuvre, plus animatrice qu'instigatrice. Les métropoles n'échappent pas à une

certaines formes d'affaiblissement de la parole publique au moment même où elles commencent enfin à exister sur un plan institutionnel. Elles devront naviguer entre tous ces écueils.

Quatre points d'étapes peuvent servir de conclusion provisoire, qui interrogent tout autant les jeunes institutions que le monde de la recherche :

- **Savoir écouter et intégrer les signaux faibles et les évolutions** de modes de vie et de travail d'une société plurielle. Il s'agit d'interroger les rigidités de l'action publique et ses capacités d'adaptation : c'est la métropole attentive.

- **Savoir s'affranchir du gouvernement des maires** pour construire une feuille de route partagée à une échelle territoriale inédite. Il s'agit d'étudier la naissance d'un nouveau pouvoir territorial : c'est la métropole politique.

- **Savoir dialoguer avec l'extérieur et mettre en œuvre des politiques de solidarité** dans les deux sens. Il s'agit de comprendre comment s'organisent ces interdépendances et quels sont leurs effets : c'est la métropole des solidarités.

- **Savoir s'adapter aux injonctions multiples venues du législateur**. Il s'agit d'étudier le renouvellement des débats centre périphérie et la volonté de l'État se repositionner au centre du jeu : c'est la métropole sous contrainte.

- ¹ Harvey David (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism", *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, Vol. 71, No. 1, pp. 3-17 ;
Brenner Neil, Theodore Nick (2002), "Cities and the Geographies of "Actually Existing Neoliberalism"", *Antipode*, Vol. 34, N° 3, pp. 349-379.
- ² Lascoumes, Pierre, et Patrick Le Galès (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po ; Dubois Jérôme (2009), *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- ³ Charmes Éric (2019), *La Revanche des villages Essai sur la France périurbaine*, Paris, La République des idées.

EPAU GROUPEMENT
D'INTÉRÊT PUBLIC
L'Europe des Projets Architecturaux et Urbains

PLATEFORME D'OBSERVATION DES PROJETS
ET STRATÉGIES URBAINES

Tour Séquoia - 1 place Carpeaux
Ministère de la Transition écologique
et de la Cohésion des territoires
92800 Puteaux
+33 (0) 1 40 81 24 37

popsu.archi.fr
X [popsu_programme](#)
in [popsu](#)
YouTube [POPSU-Programmes](#)

CONTACT

Nicolas Maisetti, directeur du programme POPSU Transitions
nicolas.maisetti@developpement-durable.gouv.fr
+33 (0) 1 40 81 99 97



MÉTROPOLES PARTENAIRES

