

Les métropoles à l'épreuve de la Covid-19

Marie-Christine Jaillet est directrice de recherche au Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST) à l'Université Toulouse - Jean Jaurès-campus Mirail, et responsable scientifique du programme Popsu Métropoles. Elle nous livre ici ses réflexions sur la situation des métropoles et dresse des perspectives pour l'avenir.

.....



Avec la crise sanitaire, la métropole est accusée de tous les maux. Le programme Popsu propose un autre récit, en explorant les enjeux qui la traversent.



Diagonal : La crise sanitaire, avec l'épreuve du confinement, a durement touché les métropoles. Quel est le positionnement du programme Popsu face à la critique dont elles sont l'objet ?

Marie-Christine Jaillet :

L'épidémie a indiscutablement réactivé la critique de la métropolisation (1). Déjà considérée comme un processus captateur des ressources et coupant la société de la nature, elle s'est vue reprocher de favoriser la propagation du virus. À cet argument s'est ajouté celui de "la fuite des métropoles". Environ un million de franciliens auraient quitté l'Île de France, selon les données collectées par Orange, pour vivre leur confinement dans des conditions plus confortables de logement ou d'environnement. Le programme Popsu essaie quant à lui de proposer un autre récit que celui de la "disqualification métropolitaine". Il faut se rappeler qu'il a été conçu dans le sillage de la loi MAPTAM de 2014 (2), qui visait à renforcer le rôle des grandes agglomérations

urbaines françaises dans le développement de l'économie de la connaissance. Les critiques à l'encontre de ces métropoles n'ont cessé de se développer depuis. *A contrario*, les bourgs-centres, petites et moyennes villes font désormais l'objet de nombreux programmes visant en particulier la revitalisation de leur centralité. Le "moment" des "gilets jaunes", interprété comme un symptôme de la fracture territoriale et sociale, est venu renforcer ce "retournement d'affection" vis-à-vis des métropoles.

■ ■ ■ La qualité de vie et l'autonomie, que la campagne peut offrir, attirent. Est-ce à dire qu'il faut repenser l'aménagement des territoires à partir des petites et moyennes villes ?

C'est la revendication actuelle d'un certain nombre d'élus, arguant que celles-ci sont les "villes préférées des français" (3). On peut y voir une sorte de "revanche" de ces territoires qui auraient retrouvé, à l'occasion de la crise sanitaire, une attractivité. Mais les citadins qui sont restés dans les métropoles ont fait l'expérience d'une vie urbaine plus apaisée, d'un air redevenu respirable,

renouant avec le silence. En réponse au confinement, de nouvelles pratiques de sociabilité urbaine et des réseaux de solidarité pour fabriquer des masques, organiser la distribution de colis alimentaires ou de repas, faire les courses pour les personnes âgées vulnérables, etc., s'y sont également déployés.

■ ■ Comment sortir de la controverse "désamour des métropoles" et "apologie des petites villes et villes moyennes" ?

Il faut dépasser les raisonnements binaires et construire un autre récit territorial qui articule métropoles et territoires péri et extra-métropolitains. Sans angélisme cependant. Car le confinement a été un révélateur et un amplificateur des inégalités, avec une acuité sans doute plus grande dans les métropoles compte tenu des écarts sociaux préexistants. Inégalités de logement, de conditions de la vie familiale, de revenus, de conditions d'exercice de l'activité professionnelle, de genre – les femmes étant plus que les hommes confrontées à la nécessité de mener de front tâches domestiques, professionnelles et scolarisation des enfants. Le confinement a aussi souligné les vulnérabilités des métropoles, frappant leur économie, parfois de plein fouet, comme la filière aéronautique à Toulouse.

■ ■ Le programme Popsu dresse-t-il des perspectives pour l'avenir des métropoles ?

Quatre axes thématiques avaient été identifiés en 2019, coconstruits entre chercheurs et acteurs des 15 métropoles. Ils illustraient le déplacement des enjeux auxquels elles sont confrontées : "de l'enjeu de l'attractivité à celui de l'hospitalité : pour une politique du quotidien" ; "de la construction d'un leadership à celle d'une capacité transactionnelle" ; "la fabrique métropolitaine par les "vides" ou le retournement des métropoles vers la nature" ; "la métropolisation par "le bas", par les pratiques de ses habitants et par les initiatives citoyennes". La crise sanitaire, tout comme les dernières élections municipales, ont conforté la pertinence de ces axes tout en suggérant quelques réorientations.

■ ■ Lesquelles selon vous, en commençant par la question de l'hospitalité métropolitaine ?

La crise épidémique a mis en lumière la très grande vulnérabilité des populations les plus précaires – personnes et familles sans domicile fixe, migrants – et la nécessité de dépasser les réponses ordinaires en termes d'abri ou d'hébergement temporaire.

Elle a également fait surgir, avec force, la question de l'habitabilité même des métropoles, soulignant la nécessité d'une politique du quotidien attentive à la façon dont tous les habitants peuvent vivre, sinon bien, du moins "au mieux", dans la métropole. Pour bon nombre d'entre eux, résider dans la métropole est une nécessité justifiée par l'emploi, bien plus qu'un choix de mode ou de cadre de vie.

■ ■ Pour redevenir désirables, les métropoles ne doivent-elles pas commencer par répondre au besoin de nature en ville de ses habitants ?

Oui, le "retournement des métropoles vers la nature" s'est indéniablement accentué. Les élections municipales, dans le contexte Covid, ont confirmé l'émergence d'un

nouveau discours politique, écologique et démocratique. Il appelle, dans son sillage, un nouveau langage urbanistique – canopée, modes de déplacement actifs – et procédural – expérimentation, coconstruction. Parallèlement, la gestion des conséquences de la pandémie a fait surgir de nouvelles pratiques d'aménagement, temporaires ou non. Elles se réclament d'un urbanisme "tactique", portant sur le réaménagement des espaces publics : voies de circulation vélo, élargissement des "trottoirs" ou des terrasses pour organiser la distanciation physique et l'évolution des pratiques de mobilité... Cette esquisse d'un "urbanisme post-covid" rencontre certaines des préoccupations nées de la lutte contre le réchauffement climatique. Il peut donc s'avérer durable.



■ ■ Qu'en est-il du 2^e axe de Popsu, celui des coopérations entre les métropoles et leurs territoires environnants ?

Les métropoles ont été amenées à développer leur "capacité de transaction" avec leur hinterland. Tout particulièrement dans un champ, celui de l'alimentation. En effet, la crise sanitaire a souligné la vulnérabilité de leur approvisionnement, réactivant la volonté d'établir ou de renforcer les circuits courts par une alliance entre territoires proches. En la matière, des pactes entre les métropoles et leurs territoires voisins avaient été expérimentés avant même la crise (4). Pour autant, les circuits courts ne suffiront pas à assurer l'approvisionnement des métropoles. Et au-delà de ces relations de coopération, il est possible d'inverser le registre de la dépendance dans la lecture des rapports entre les métropoles et les "autres" territoires, tant les premières vivent des ressources localisées dans les seconds (eau, énergie, matériaux, etc.). Cette interdépendance devrait favoriser le développement d'un récit de la solidarité entre territoires. Enfin, cette "capacité de transaction" que les métropoles ont construite, elles auront probablement, pour nombre d'entre elles, à la réinvestir dans leur propre territoire. Car il s'agit de recomposer les équilibres entre centre et périphérie, de redéfinir ou préciser le rôle dévolu aux différents territoires internes à l'archipel métropolitain.

Le besoin de nature en ville s'est surtout exprimé dans la ville-centre lors des dernières municipales.

● ● ●

Popsu métropoles : présentation

Le programme POPSU (plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines) a été lancé par le Puca (plan urbanisme construction architecture) en 2003 afin que se "croisent les savoirs scientifiques et l'expertise opérationnelle pour mieux comprendre les enjeux et les évolutions des villes et des territoires", peut-on lire sur son site internet dédié. Après deux sessions Popsu1 et Popsu2 conduites respectivement entre 2004 et 2010, puis entre 2010 et 2017, avec 7 puis 10 agglomérations, "Popsu métropoles a souhaité poser la question des dialogues de solidarité, explique Jean-Baptiste Marie, directeur du programme Popsu. Le projet métropolitain naît à partir des dialogues et des liens entre la métropole et son hinterland. Popsu métropoles met à jour ces liens ainsi que les trajectoires de la construction métropolitaine".

Pas moins de 15 métropoles, sur les 22 issues de la loi MAPTAM, sont engagées dans ce programme de recherche-action. Dans chacune d'elles, une plateforme locale réunit les services de l'État, les élus et les chercheurs du territoire, pour faire émerger des questions de recherche et coproduire une connaissance partagée. Si les résultats commencent seulement à paraître, avec 2 cahiers dans la collection "autrement" chez Flammarion, le programme relève déjà des trajectoires très différenciées.

"Les 15 métropoles mettent l'accent sur des stratégies très différentes pour mener à bien leurs transitions face aux enjeux écologiques, d'adaptation ou d'équité, constate Jean-Baptiste Marie. Par exemple à Dijon, l'alliance de l'écologie et du numérique est mise en avant ; à Rouen, c'est la mobilité avec l'accès au centre urbain et l'usage de véhicules autonomes ; à Grenoble, le couple social et environnemental ; à Clermont-Ferrand, l'agriculture et les systèmes alimentaires. Ce qui est intéressant, c'est l'inscription de chacune des métropoles dans la grande géographie de son territoire", conclut-t-il.

L'ensemble des résultats et livrables du programme se(r)ont disponibles sur le site popsu.archi.fr. ■ F.C.

■ ■ Difficile dans le cas de Grenoble-Alpes Métropole, en conflit politique ouvert avec la ville-centre...

Grenoble-Alpes Métropole fait partie de ces territoires dans lesquels, à l'issue des élections municipales, l'exercice du pouvoir repose sur la dissociation de la tête de liste des deux exécutifs de la ville centre et de la métropole. Si cette situation préexistait parfois, comme à Grenoble, Lille ou Strasbourg, le principe d'une cogestion n'a bien souvent rien de consensuel. Le risque est de voir se développer des conflits internes, opposant la "ville mère" à sa périphérie. D'autant plus que dans les métropoles concernées par la "vague verte", le projet politique porté par les élus écologistes prévoit souvent la "naturalisation" de la ville et le gel des grands programmes immobiliers, au nom d'une dédensification justifiée par la revendication d'une meilleure qualité du cadre de vie. Outre que ce projet risque de nourrir la rente foncière, il pourrait aboutir à un malthusianisme repoussant les couches moyennes et populaires vers les périphéries.

■ ■ Mais le projet d'une ville moins dense, plus verte, n'est-il pas le souhait de tous les citoyens métropolitains ?

Le projet d'une ville aérée, apaisée, au développement contenu, avec une amélioration de la qualité du cadre de vie... a rencontré, à l'évidence, les attentes des couches moyennes supérieures diplômées, caractéristiques de la sociologie métropolitaine, et plus largement celles de l'ensemble des couches aisées des métropoles. C'est ce que tend à montrer l'analyse de la géographie électorale à Marseille ou à Lyon, mais qui peut sans doute être étendue à l'ensemble des villes métropolitaines qui ont connu un tel basculement politique. Mais ce basculement n'a pas entraîné dans son sillage les quartiers populaires. Il n'a pas non plus "franchi le périph" (5). Le risque est alors celui d'une consolidation des inégalités sociales et spatiales intra-métropolitaines. D'un côté la ville centre, déminéralisée, agréable à vivre et circuler. De l'autre ses périphéries, difficiles à innover par une offre de transports en commun efficiente, où les modes actifs ne peuvent pas satisfaire, de la même manière, aux besoins de la vie quotidienne.

■ ■ Le succès du télétravail ne risque-t-il pas de renforcer cette logique spatiale inégalitaire ?

Vous avez raison. On peut se demander si l'expérience du travail à domicile ne va pas se traduire par une revendication de télétravail organisé et négocié. Avec

■ ■ "Les initiatives émanant d'individus, de collectifs informels, ou d'associations plus organisées ont pris le relais, attestant la vigueur des réflexes de solidarité face aux épreuves."

pour conséquence de poser autrement la question des déplacements quotidiens et à heure fixe domicile/travail, autorisant une part significative des salarié.es à s'affranchir de la nécessité d'habiter dans (ou près de) la métropole (6). Peut-on aller jusqu'à penser que la réduction des navettes quotidiennes peut induire un rééquilibrage démographique ? Avec pour horizon l'utopie réalisée de la "ville à la campagne" ; au moins pour les plus aisés... ?

■ ■ D'où l'importance de l'implication citoyenne dans la construction métropolitaine...

La crise sanitaire a vu se déployer la question de la métropolisation par "le bas" sur un registre nouveau. En valorisant la figure des "travailleurs clé" (chargés du nettoyage, de l'approvisionnement, auxiliaires de vie, etc.), elle a donné à voir un autre continent que celui des figures habituellement valorisées socialement : étudiants, chercheurs, créatifs, ingénieurs et cadres occupant les emplois métropolitains supérieurs indispensables au développement de l'économie de la connaissance. Ces travailleurs (et travailleuses) étaient jusque-là invisibles, considérés comme les "servants" ou les "soutiers" de la métropolisation, mal rémunérés et bien peu reconnus. La crise a soudain mis en exergue le caractère indispensable de leur contribution à la survie des sociétés urbaines.

■ ■ Les mobilisations de la société civile ont également, semble-t-il, été une bonne surprise de cette épidémie ?

La crise a en effet souligné sa capacité d'action, dans des modes d'organisation passés sous les radars des institutions. Mais ce constat n'est pas nouveau : les grandes catastrophes "naturelles" (La Nouvelle-Orléans) ou industrielles (Toulouse hier ou Beyrouth aujourd'hui) l'ont toujours montré. Là où la puissance publique a été dépassée, défaillante ou trop loin du terrain, les initiatives émanant d'individus, de collectifs informels ou d'associations plus organisées ont pris le relais, attestant la vigueur des réflexes de solidarité face aux épreuves. La question posée reste la même : celle du sort réservé à ces ressources citoyennes après la crise. Les élus métropolitains sont-ils aujourd'hui prêts à considérer, comme une déclinaison forte de leur rôle, la fonction "d'ensembliser des initiatives locales" ? L'avenir le dira. ■

Propos recueillis par Florent CHAPPEL

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

(2) Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(3) Cf. la tribune transpartisane "Les villes moyennes sont la nouvelle armature territoriale de la France", signée par de nombreux élus locaux et publiée dans le Figaro le 28 juillet 2020.

(4) Deux exemples parmi beaucoup d'autres : Rennes métropole, qui a passé un pacte avec les agriculteurs de son bassin versant et Grenoble-Alpes métropole, dont le plan alimentaire inter-territorial a su associer les deux parcs naturels régionaux du Vercors et de la Chartreuse.

(5) Formule du journal "Médiacités" à propos de Lyon, dans son édition du 7 juillet 2020.

(6) Magali Talandier, économiste et responsable scientifique du programme Popsu Métropoles à Grenoble, rappelle que seuls "30 %, au plus, d'actifs [sont] susceptibles de pouvoir télétravailler", avec "une surreprésentation des "CSP+" (cadres, chefs d'entreprises, professions intellectuelles...) et des habitants des grandes villes". Cf. L'article "À qui appartient la ville dans un monde en transition ?" du média en ligne *The Conversation*, publié le 6 octobre 2020.