

Marie-Christine Jaillet

Vers un nouveau récit métropolitain

GILLES PINSON

Dans vos écrits récents, vous parlez de disqualification des métropoles. À quoi doit-on cette disqualification ?

Elle n'est pas nouvelle mais elle s'est beaucoup accentuée depuis la loi Maptam¹. Depuis qu'un certain nombre de grandes agglomérations a acquis le statut de métropole, on a vu les élus d'autres territoires, des villes moyennes en particulier, dénoncer des politiques de l'État qui privilégieraient selon eux ces métropoles. Ces élus ont rappelé, à juste titre d'ailleurs, que l'armature territoriale de la France était aussi faite de villes moyennes et de territoires ruraux que les politiques publiques auraient eu tendance à abandonner, ce que Laurent Davezies, dans un livre récent², dément. Les métropoles ont été décrites comme prédatrices, pompant les ressources et les populations des autres territoires sans que les effets supposés de ruissellement sur ces autres territoires soient palpables. Ces discours de disqualification, venus plutôt des acteurs politiques, ont été en partie entendus par l'État. Un certain nombre de politiques publiques sont venues en réponse à destination des villes moyennes, mais aussi des petites villes, à l'image du programme « Action cœur de ville ».

1 | La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi Maptam », entre autres choses, réorganise le régime juridique des intercommunalités françaises dans les plus grandes agglomérations et crée le statut de « métropole ».

2 | L. Davezies, *L'État a toujours soutenu ses territoires*, « La République des idées », Seuil, 2021.

Et puis il y a des discours de qualification qui viennent davantage du monde académique avec des chercheurs qui ont pu qualifier les métropoles de « barbares³ », ou en faire le résultat des seules politiques néolibérales. Ensuite, certains ont voulu voir dans le phénomène des Gilets jaunes un mouvement mobilisant des populations évincées du cœur des métropoles. C'est une interprétation très réductrice à mon sens, mais le traitement médiatique du phénomène a nourri la disqualification des métropoles.

Enfin, la pandémie et le confinement y ont également apporté leur part. La « fuite » d'un certain nombre de citoyens aisés hors des zones les plus agglomérées des métropoles a montré qu'il existe de manière diffuse une aspiration à un autre environnement moins congestionné, à un jardin, à une proximité de la nature.

Ainsi, dans les dix dernières années, on a vu des strates successives de disqualification s'accumuler contre les métropoles, avec pour effet une forme de basculement des politiques publiques au profit des autres territoires. Ce basculement arrive alors que l'on n'a jamais réellement donné la possibilité aux métropoles d'achever leur construction avec, par exemple, le passage à l'élection au suffrage universel direct, des conseillers métropolitains. Au moment où elles sont attaquées, les métropoles demeurent des institutions politiquement faibles.

3 | Référence au livre polémique de Guillaume Faburel, *Les métropoles barbares. Démondialiser la ville, désurbaniser la terre*, Le Passager clandestin, 2019.

Qu'est-ce qui vous semble légitime et à l'inverse injuste dans cette disqualification des métropoles ?

Cette disqualification repose sur une vision erronée des dynamiques territoriales. On raisonne de manière binaire en opposant des métropoles qui gagneraient et le reste des territoires qui perdraient. Ça n'est pas la réalité ! Il existe beaucoup de villes, petites et moyennes, qui tirent relativement bien leur épingle du jeu, qui se développent, qui ne sont ni abandonnées, ni en déshérence. Il y en a certes qui sont confrontées à des processus d'appauvrissement, de désertification, de désindustrialisation, mais il y a une variété des situations territoriales beaucoup plus grande que ce que nous disent certains contempteurs des métropoles. C'est la même chose pour les espaces périurbains qui sont très loin d'être tous des espaces de relégation pour les classes moyennes inférieures, les ouvriers et employés qui seraient évincés des métropoles. Ce sont des espaces mosaïques, socialement plus composites, qui ne sont pas habités que par la fraction paupérisée des classes moyennes.

De la même manière, l'idée selon laquelle toutes les métropoles et toutes les populations métropolitaines iraient bien est fautive. D'abord, une des caractéristiques des métropoles est d'accueillir la plus grande partie des populations pauvres et de voir coexister à la fois les plus riches et les plus pauvres. Il faut le redire, la pauvreté est d'abord un phénomène



Marie-Christine Jaillot est chercheuse au CNRS au Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires à Toulouse. Ses travaux ont d'abord porté sur les espaces périurbains, leur sociologie, les pratiques qui s'y déploient et les acteurs qui participent à la fabrication de ces espaces. À partir de ce regard sur le périurbain, ses travaux se sont ensuite élargis aux phénomènes qui participent à la fracturation des métropoles : les ségrégations, la constitution d'entre-soi exclusifs, etc. Chercheuse, Marie-Christine Jaillot est aussi une actrice de la cité. Elle a notamment occupé des responsabilités à la tête de l'Université Toulouse-Jean Jaurès. Elle est par ailleurs présidente du Conseil de développement de Toulouse Métropole depuis 2014. Enfin, elle est aujourd'hui responsable scientifique du programme de recherche action « POPSU Métropoles » qui scrute les évolutions dans 15 métropoles françaises. Elle revient dans ce grand entretien sur ce qu'elle appelle un « retournement d'affection » à l'égard des métropoles qui caractérise le moment historique que nous vivons. Retournement amorcé avec la crise des Gilets jaunes et que la pandémie de Covid et les mesures qui l'ont accompagnée ont sans doute accentué.

métropolitain ! Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de pauvres ailleurs. Et par ailleurs, toutes les métropoles sont loin de réussir également : leurs trajectoires sont elles aussi diverses. Par ailleurs, il faut se garder de lectures qui feraient des métropoles des isolats territoriaux. Les métropoles ne sont pas hors sol, elles sont inscrites dans des réseaux de relations complexes. Elles sont connectées avec d'autres métropoles à l'échelle nationale et internationale mais aussi avec leurs territoires environnants à l'échelle régionale. Il faut abandonner ces logiques binaires d'opposition entre des territoires qui gagnent et des territoires abandonnés. La réalité est plutôt celle de systèmes territoriaux complexes maillés par des échanges

constants même si ça n'exclut pas de fortes inégalités territoriales à l'intérieur de ces systèmes et des logiques de spécialisation.

Et puis les systèmes territoriaux dans lesquels sont enserrées les métropoles sont extrêmement variables. Le système territorial de la métropole lilloise n'est pas celui de Toulouse, qui n'est pas celui de Marseille. Il faut donc s'attacher à décrire la singularité de ces configurations territoriales qui s'organisent sur un vaste espace, ce que j'appelle les « plaques métropolitaines ».

Est-ce qu'il faut absolument défendre les métropoles ?

Le discours de disqualification des métropoles est passablement injuste.

Il faut défendre les métropoles d'abord parce que ce sont des lieux où vivent des gens ! Certaines de ces populations pourraient vivre ailleurs, elles y aspirent peut-être ; elles l'ont d'ailleurs fait lors du premier confinement. Mais il y a aussi des populations qui sont captives d'emplois qui se trouvent dans les métropoles et pour lesquelles il faut penser une qualité de vie et une qualité d'habitat qui leur permettent d'habiter la métropole dans de bonnes conditions. Je ne fais pas partie de ceux qui pensent qu'il faudrait lâcher les métropoles. Il faut avoir un discours de vérité sur ce que sont les métropoles

aujourd'hui. Elles ont leur force mais elles sont aussi fragiles, vulnérables par certains aspects, confrontées à de redoutables défis, de compatibilité avec les exigences de la durabilité, de lutte contre les inégalités qui les traversent. Il faut donc accompagner l'évolution actuelle des politiques métropolitaines dans le sens d'une meilleure prise en compte des conditions d'habitabilité qu'elles offrent.

Par ailleurs, les phénomènes de polarisation territoriale ont toujours existé, aujourd'hui comme hier. Et puis, il faut rappeler que les métropoles sont aussi des lieux d'émancipation et de promotion sociale. Moi, je suis d'une famille de paysans pauvres de la Bresse maconnaise, et je vois bien la différence des parcours dans ma famille, entre ceux que le hasard a conduits à la ville, Lyon en l'occurrence, et ceux qui sont restés à la campagne. Ce ne sont pas les mêmes trajectoires sociales. La métropole, c'est aussi un certain nombre de ressources dont les individus peuvent se saisir pour s'émanciper. Je trouve très juste cette expression de « l'air de la ville rend libre ». La métropole, c'est aussi le lieu de l'anonymat. Et si cet anonymat peut être synonyme de grande solitude, il est aussi un moyen de s'affranchir d'un contrôle social infiniment plus pesant dans la petite ville ou dans le village. Par conséquent, je me méfie de la tendance à dire que « *small is beautiful* ». En même temps, et c'est là tout le paradoxe, la métropole, ce sont des formes d'inégalité souvent exacerbées. Tous ses habitants n'ont pas les mêmes capacités à se saisir des ressources de la métropole.

Vous appelez de vos vœux un nouveau récit métropolitain. Quel pourrait-il être ?

Les politiques métropolitaines centrées sur l'attractivité, les grands équipements, la promotion des atouts du territoire dans la compétition nationale, européenne et mondiale montrent aujourd'hui leurs limites. Notamment

parce qu'un certain nombre de métropoles, comme Bordeaux, voit aussi les effets d'une trop grande attractivité : le renchérissement des prix de l'immobilier est sans doute le plus évident. La métropole de Nice, par exemple, peine à faire venir des infirmières qu'elle ne parvient pas à loger.

On assiste aujourd'hui à une forme de prise de distance de ces politiques au profit de ce que l'on pourrait appeler des politiques du quotidien ou, pour le dire autrement, des politiques qui visent à se préoccuper des conditions de vie, de l'habitabilité de la métropole pour l'ensemble de ceux qui y vivent et pas simplement pour ceux qui viennent y occuper les emplois supérieurs dits

« Les métropoles sont enserrées dans des systèmes territoriaux, innervés par des flux d'échanges les reliant à d'autres territoires. »

métropolitains. Et parmi les nouveaux venus, il ne faut pas seulement s'occuper des cadres, mais aussi de l'accueil des chômeurs, des travailleurs précaires, des populations migrantes, de passage ou qui viennent s'installer. Comment on assure des conditions d'habitabilité pour les ménages les plus modestes, les ouvriers, les employés, dont on a vu l'importance pendant la crise pandémique.

Dans ce nouveau récit, il y a aussi la question du souci que les métropoles doivent avoir des territoires environnants. Elles ont toujours eu des relations disons fonctionnelles avec ces territoires. Les produits, les matériaux, les gens, les revenus ont toujours circulé entre les métropoles et ces territoires. Mais aujourd'hui, cette question est entrée en politique. On a beaucoup dit et écrit que les territoires environnant les métropoles étaient dépendants du dynamisme de ces dernières, que le surplus du développement métropolitain pouvait « ruisseler » sur ces territoires. En réalité, ce n'est pas comme ça que ça se passe. Les métropoles sont tout

autant dépendantes de ressources qui sont dans ces autres territoires, que ce soit l'eau, l'énergie, les matériaux, l'alimentation, etc.

On peut considérer qu'il y a comme un renversement de la thématique de la dépendance. Du coup, on assiste à une effervescence de scènes et de dispositifs où l'on met à plat ces interdépendances et où l'on réfléchit à des manières de rendre les échanges entre métropoles et territoires périmétropolitains plus équitables. Bien sûr, il ne faut pas faire dans l'angélisme ! Ce chemin des coopérations territoriales est aussi jalonné de conflits et les différents territoires n'ont pas les mêmes ressources pour négocier. En tout cas, il faut prendre ces initiatives au sérieux. Il faut prendre acte du fait que les métropoles sont enserrées dans des systèmes territoriaux, innervés par des

flux d'échanges les reliant à d'autres territoires.

Ces éléments constituent les germes d'un autre récit territorial possible et il me semble que notre responsabilité de chercheurs c'est de les rendre visibles.

Comment peuvent se traduire concrètement ces politiques métropolitaines du quotidien ?

La mise en œuvre de ces politiques du quotidien doit d'abord passer par la remise en question des modèles de développement des métropoles. Le confinement a montré qu'il existe chez nos concitoyens une appétence pour une urbanisation qu'on pourrait appeler verte, pour un cadre de vie moins artificialisé, pour des conditions de logement plus dignes, pour un accès plus direct à la nature. Tout cela remet en question un urbanisme fait d'injonctions au retour à la ville dense au nom de la lutte contre l'étalement urbain.

Ce qui me frappe aujourd'hui, c'est le renversement du regard porté sur les espaces périurbains. Jusqu'ici, ils étaient disqualifiés, considérés comme

une « non-ville », sans qualité. En réalité, ces espaces répondent, sans doute d'une manière dysfonctionnelle à cette aspiration à une ville verte, une ville nature. Eh bien, ces espaces méritent qu'on pense leur développement. Les urbanistes doivent sans doute en rabattre sur leur religion de la densité. Dans les métropoles, on a investi beaucoup d'énergie et d'expertise dans l'aménagement des espaces les plus centraux et les plus denses. Il faut aujourd'hui mettre la même énergie à améliorer la qualité de ces espaces moins denses, à rendre leur fonctionnement plus compatible avec les exigences écologiques, à constituer une offre de mobilité alternative à l'autosolisme. Il ne faut plus se le cacher : ces espaces répondent à un certain nombre d'attentes ! Les politiques du quotidien doivent aussi se pencher sur les quartiers d'habitat social et sur les classes populaires qui les habitent. Il faut faire en sorte que les couches populaires trouvent leur place dans les métropoles. Qu'elles bénéficient de conditions de logement décentes, d'un accès aux ressources de la métropole. Il faut faire une place à ces quartiers et aux catégories populaires dans le nouveau récit métropolitain. Aujourd'hui comme hier, ces catégories font l'histoire de nos villes.

Est-ce que les nouvelles majorités municipales à dominante écologiste sont porteuses de ce nouveau récit et de ces politiques du quotidien ?

C'est encore trop tôt pour le dire. Laissons-leur le temps de s'installer. Le risque que je vois, c'est la tentation pour ces majorités de ne porter que les intérêts des strates sociales qui habitent les cœurs métropolitains, qu'elles accompagnent leurs aspirations, légitimes au demeurant, à une ville apaisée, une ville dont on exclut progressivement la voiture au béné-

fice des « modes doux », où on limite la construction pour préserver la qualité du cadre de vie. Ces politiques ont leur intérêt, mais elles comportent aussi le risque de repousser en périphérie les strates sociales qui ne pourront plus restées en ville compte tenu de ce que sont les marchés immobiliers, les condamnant ainsi à la dépendance automobile.

Mais il ne faut pas crier au loup trop vite. Il faut voir comment les présidents de métropole qui appartiennent à ce courant-là posent les questions à l'échelle métropolitaine. Et puis attendons de voir comment les maires issus de la mouvance écologiste, qui

« Il faut aujourd'hui améliorer la qualité de ces espaces moins denses, rendre leur fonctionnement plus compatible avec les exigences écologiques, constituer une offre de mobilité alternative à l'autosolisme. »

ne sont pas présidents de métropole, mais qui sont des acteurs métropolitains, organisent les échanges et le dialogue avec les élus de communes dites de périphérie, pour justement ne pas construire une fracture centre/périphérie dans ces métropoles.

Pour finir, deux mots sur Toulouse où vous vivez. Un des effets de la pandémie est la remise en question d'un certain nombre de secteurs industriels, comme l'aéronautique. Comment la métropole toulousaine vit-elle et gère-t-elle ce revers de fortune ?

Cela pose bien évidemment la question de la trop grande spécialisation de l'économie toulousaine, question qui n'est pas nouvelle. Cela fait longtemps que des voix s'élèvent pour organiser sa diversification. Il y a bien des interrogations sur le devenir d'Airbus à long terme mais pour le moment Airbus tient. Il n'y a pas eu de licenciements massifs. Les systèmes d'aides développées par l'État permettent de tenir. Le problème c'est plutôt la sous-trai-

tance d'Airbus et cela se pose y compris sur des bassins industriels éloignés car le système de l'aéronautique n'est pas toulousain, il est bien régional. Le bassin de Figeac souffre. En fait, la crise fragilise pour le moment le système de la sous-traitance. L'enjeu pour la métropole c'est de préserver le système de compétences qui s'est constitué autour de ce que l'on appelle « les systèmes embarqués ». La diversification de ses domaines d'application avait commencé avec la crise, vers le véhicule autonome par exemple. La question est donc aujourd'hui de savoir si cette diversification suffira à absorber le ralentissement, voire la crise à plus long terme de l'industrie aéronautique soumise à la nécessité de s'adapter aux changements climatiques et énergétiques, voire à un changement des pratiques de mobilité. Il est encore trop tôt pour le dire.

Car, à plus long terme, la crise que traverse l'aéronautique pose la question de l'avenir des déplacements en avion. Il y a deux hypothèses. La première c'est celle de la reprise massive des circulations qui permettront à l'industrie aéronautique de poursuivre son développement, y compris en adaptant ses avions pour diminuer leur empreinte carbone. La seconde, c'est celle d'une transformation durable des rapports à la mobilité, à la fois professionnels et liés aux loisirs. Les Toulousains avaient pris l'habitude de prendre l'avion pour aller à des réunions à Paris. Aujourd'hui, les salariés font des visioconférences et peut-être vont-ils prendre ce pli durablement et limiter les déplacements. Du côté des loisirs, aurons-nous encore envie de parcourir le vaste monde par avion ? Peut-être pas pour ceux qui ont déjà beaucoup voyagé. Mais, est-ce que dans des pays comme la Chine ou l'Inde, les classes moyennes qui commençaient à beaucoup circuler, le feront moins après la pandémie ? Ce n'est pas certain. Mais tout cela aura bien évidemment des répercussions sur l'industrie aéronautique et donc sur Toulouse. —