

VERS LA MISE EN PLACE DE
« PLATEFORMES COLLABORATIVES
D'OBSERVATION DES MÉTROPOLIS »

PROGRAMME POPSU METROPOLES

POPSU

MÉTROPOLIS

La Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines – Popsu – croise, depuis 2004, les savoirs scientifiques et l'expertise opérationnelle pour mieux comprendre les enjeux et les évolutions associés aux villes et aux territoires. Elle capitalise, à des fins d'action, les connaissances établies sur les métropoles et en assure la diffusion auprès des différents publics visés.

Nous ne reviendrons pas sur la nécessité de mettre en place une plateforme d'observation et de veille sur les transformations des métropoles (prises ici non pas dans leur appréhension institutionnelle, mais au sens des grandes villes qui concentrent les principaux attributs du développement : recherche/innovation/créativité). Rappelons cependant pour mémoire qu'elle se justifie, à ce moment-ci de leur histoire et trajectoire, par :

- > le rôle moteur qu'elles jouent – en matière économique, culturelle et d'innovation – et que l'action publique cherche à amplifier pour assurer un retour à la croissance dans le contexte de l'économie de la connaissance ;
- > les débats qu'elles suscitent : elles généreraient de nouvelles fractures territoriales, focaliseraient, au détriment des autres villes et territoires, l'attention et le soutien des politiques nationales ;
- > les enjeux auxquels elles sont confrontées, qu'ils soient institutionnels (renforcement ou non de leurs pouvoirs, compétences et capacités d'initiative suite à la loi dite MAPTAM, puis à la loi dite NOTRE, selon la manière dont elles se sont saisies des possibilités que leur donnaient ces textes) ; ou organisationnels (capacité à renforcer ou non des coopérations entre les communes membres de l'EPCI métropolitain ; modalités d'organisation de leur administration et ingénierie). Néanmoins, s'ils mobilisent l'attention et l'énergie des acteurs, le programme *Popsu Métropoles* ne s'arrêtera pas à ces enjeux de réorganisation interne.

Il s'intéressera prioritairement à la manière dont les métropoles affrontent un certain nombre de défis qui participent de la transformation des sociétés contemporaines : capacité à lutter contre le réchauffement climatique, à être plus économes des ressources qu'elles mobilisent, à faire face à l'essor du numérique, à augmenter leur rayonnement et leur attractivité sans accroître les inégalités, à asseoir la robustesse de leur développement économique tout en soutenant l'expérimentation des nouvelles formes que revêt aussi l'économie (circulaire, sociale et solidaire...), à élaborer une offre de mobilité adaptée aux nécessités d'un développement durable de la planète, à concevoir un modèle d'urbanisation plus compacte, à répondre aux exigences de l'accueil ou de l'hospitalité des nouveaux venus, des migrants... par des politiques du logement et de service appropriées, à organiser les modalités d'une solidarité avec les autres territoires.

1. UN PROGRAMME DANS LA CONTINUITÉ DES PROGRAMMES D'OBSERVATION DÉVELOPPÉS DANS LE CADRE DES PROGRAMMES POPSU PRÉCÉDENTS

Le programme *Popsu Métropoles* s'inscrit dans la continuité des travaux menés sur les métropoles dans le cadre des programmes Popsu 1 et 2 qui ont donné lieu à la constitution d'un socle de connaissances permettant de mieux appréhender les processus de métropolisation et la manière dont les métropoles répondaient aux enjeux auxquelles elles sont confrontées.

Outre la nécessité de poursuivre cet effort au regard de la place prise par les métropoles dans les dynamiques de développement et des interrogations qu'elle suscite, l'opportunité à le faire tient aussi aujourd'hui à leur institutionnalisation par la loi MAPTAM : celle-ci, outre la reconnaissance et la légitimité politique qu'elle leur a ainsi octroyées, a donné la possibilité aux métropoles de se renforcer pour mieux affronter les situations de concurrence et maîtriser leur destinée. On peut néanmoins se demander en quoi la dite loi a changé la donne et comment les métropoles se saisissent des possibilités qu'elle leur offre.

2. L'AMBITION D'EXPÉRIMENTER DE NOUVEAUX MODES DE RELATIONS CHERCHEURS/ÉLUS/PROFESSIONNELS ET DE NOUVEAUX MODES DE PRODUCTION

Si le programme *Popsu Métropoles* s'inscrit dans la continuité des programmes Popsu 1, 2 et Popsu Europe, il entend également innover au regard de l'évaluation qui a pu être menée des trois programmes précédents, en confortant le rôle des plateformes locales d'une part, en replaçant l'analyse du fait métropolitain dans son environnement territorial et institutionnel d'autre part, enfin, en expérimentant de nouveaux modes de production de la recherche. Le fondement et la justification de ce programme résident dans la volonté partagée de produire une meilleure intelligibilité des transformations et évolutions des métropoles « au service » de l'action ou, dit en d'autres termes, de promouvoir une recherche susceptible d'éclairer les conditions de l'action et ses effets en favorisant, localement, la construction d'une communauté de connaissance associant des chercheurs, des élus et des professionnels¹.

¹ Par professionnels, on entend ici responsables des services des collectivités locales, agences d'urbanisme, sociétés d'aménagement, ou opérateurs urbains...

3. UN PROGRAMME GUIDÉ PAR SIX PRINCIPES

Il reposera sur des dispositifs locaux de veille/observation/analyse portés, sur chacun des sites, par une équipe de recherche pluridisciplinaire et la collectivité métropolitaine de référence, représentée à la fois par ses élus et ses services, auxquels pourront être associés des tiers, identifiés localement comme susceptibles d'être partie prenante de la réflexion au titre de leur expertise ou de la manifestation de leur intérêt (agence d'urbanisme, société d'aménagement, mais aussi CODEV, entreprises locales...). Ces plateformes locales, qui visent à construire localement une capacité d'expertise sur l'évolution des métropoles et les effets de la métropolisation, seront articulées à un séminaire national.

Il associera une thématique commune et des thématiques ouvertes. Celles-ci seront définies à partir des questionnements propres à chacune des métropoles et arrêtées localement entre les chercheurs, les élus et les professionnels afin de tenir compte du contexte de chacune des métropoles et de leurs priorités. En effet, les métropoles peuvent être confrontées à des situations particulières (transfrontalières par exemple) ou à des problématiques dont l'acuité est plus marquée (nécessité d'accueillir une croissance démographique forte, ou de doper l'attractivité, ou d'agir pour rester accessible malgré le niveau élevé des loyers, ou encore de faire face à des risques liés aux évolutions climatiques et météorologiques – pics de chaleur, inondations – etc.). Ainsi, les acteurs partie prenante des plateformes locales auront-ils la possibilité de définir de concert les questions ou objets qui seront mis au travail. Mais, afin de permettre un travail en profondeur, il ne paraît pas souhaitable d'en multiplier le nombre au-delà de deux ou trois.

Dès lors, *Popsu Métropoles* proposera, non pas un éventail de thèmes à partir desquels chaque plateforme locale serait invitée à composer son menu, mais un cadre problématique, esquissé dans la présente note, qui pourra servir de cadre de référence commun identifiant quelques-uns des enjeux auxquels les métropoles devront faire face dans les années à venir et dans lequel s'inséreront les travaux menés localement. C'est aussi à ce travail d'insertion de leurs objets (ou thèmes) dans une problématique commune que les équipes locales devront s'atteler, au-delà de la définition de leur programme de travail. Le séminaire national qui accompagnera le programme aura pour finalité première de nourrir et d'enrichir ce cadre problématique.

Ceci, à une exception près : *Popsu 1* et *Popsu 2* ont centré leurs réflexions sur les seules métropoles, alors même qu'elles sont inscrites dans des systèmes territoriaux complexes qu'elles innervent. Ces systèmes territoriaux sont parcourus de flux d'échanges et maillés par des relations qu'il convient d'analyser pour apprécier la capacité d'impulsion et de redistribution des villes métropolitaines. Cette exploration est d'autant plus nécessaire que, l'attention portée aux métropoles par l'État et les politiques publiques étant parfois interrogée, elle est susceptible de permettre de répondre à la question : « à quoi servent les métropoles, au-delà de leur propre développement ? ». Plus fondamentalement, elle permettra de mieux apprécier les processus de métropolisation qui n'ont pas pour seul effet la production de métropoles mais qui impactent l'ensemble du territoire.

Il expérimentera, au sein des plateformes locales, de nouveaux modes de relation entre chercheur, élus et professionnels ainsi que de nouveaux modes de production. En particulier, il prendra appui sur une phase amont de négociation, in situ, des thématiques de recherche entre les différents acteurs de chacune des plateformes et une valorisation de la production scientifique *in itinere*.

Une des ambitions que se donne le programme *Popsu Métropoles* est de dépasser de possibles incompréhensions qui émaillent nombre de collaborations entre chercheurs, élus et professionnels. Les lever, c'est devoir satisfaire au désir des chercheurs de produire librement de nouvelles connaissances, et, dans le

même temps, répondre aux attentes de la collectivité représentée à la fois par ses services et ses élus, en particulier celle de disposer de quoi alimenter sa compréhension de la « chose urbaine » et sa réflexion sur les politiques qu'elle peut initier. Cela suppose d'établir un contrat de réciprocité entre les acteurs de la plateforme : capacité des chercheurs à prendre réellement en charge les préoccupations des élus et professionnels ; en retour, engagement de la collectivité à assurer aux chercheurs l'accès aux informations, lieux ou instances, formelles et, plus souvent encore, informelles, de la « fabrique urbaine » auxquels ils n'ont pas naturellement accès.

Ce contrat de réciprocité posé, il convient aussi de ne pas reproduire la chaîne habituelle de la production scientifique qui engendre ces insatisfactions. Aussi le programme *Popsu Métropoles* peut-il avoir une plus grande ambition, en postulant, au-delà de l'affirmation d'un contrat de réciprocité, une plus grande symétrie de position entre chercheurs et élus ou professionnels dans le dispositif de recherche, d'abord parce que les chercheurs n'ont pas le monopole de la capacité réflexive – ils la partagent avec des élus qui « pensent » la ville et des professionnels, qui, pour certains, en particulier dans les grandes collectivités, ont pratiqué la recherche –, ensuite, parce que l'objectif que poursuit ce programme (construire localement une capacité d'expertise scientifique sur l'évolution des métropoles) nécessite d'associer à la production même de connaissances l'ensemble de ceux qui, quel que soit leur statut, y contribue.

Le programme *Popsu Métropoles* s'attachera donc à explorer d'autres modes de faire qui supposent que chacune des parties accepte de sortir d'un jeu de rôle convenu. Cela suppose, entre autres éléments :

- > de donner du temps, en amont de l'observation et de l'analyse, à l'étape préalable de « mise en problématique » des interrogations et questions locales, en la reconnaissant comme une phase à part entière du processus de production scientifique : il ne s'agit pas là seulement, à partir d'une posture d'écoute réciproque, de les partager, mais bien de prendre le temps de co-construire entre chercheurs, élus et professionnels leur problématisation. Ce processus d'élaboration commune ne se réduit pas à un simple acte de traduction de questions « profanes » en hypothèses scientifiques, il s'inscrit dans un processus de discussion qui demande du temps, mais qui est la condition sine qua non pour que les élus et professionnels se sentent réellement partie prenante de la recherche. Ce temps d'incubation débouchera sur « une mise en questionnement » qui sera considérée comme un premier résultat de la recherche ;
- > d'ouvrir localement une « scène locale de réflexion Popsu » sous la forme de plateformes locales qui devront permettre le déploiement d'un principe d'aller et retour agile entre chercheurs, élus et professionnels, « sanctuarisant » des temps d'échange (en petit nombre) et une mise en discussion réelle, « in itinere », des observations et analyses, pouvant déboucher sur une reformulation du questionnement, donnant l'occasion aux élus et professionnels de se mettre en situation réflexive. C'est aussi le moyen d'assurer la collectivité qu'elle pourra disposer d'un retour, mobiliser le produit des travaux menés par les chercheurs, avant le terme du programme (cette assurance est d'autant plus nécessaire que le programme *Popsu Métropoles* se déroulera sur un intervalle de temps qui inclue une échéance électorale municipale et métropolitaine) ;
- > de réfléchir à d'autres types de production locale : si les chercheurs gardent toute liberté de produire articles et publications scientifiques répondant aux critères académiques, ce qui est attendu au titre du programme *Popsu Métropoles* devra davantage prendre la forme de notes régulières de travail, rédigées au fil du temps, proposant des éléments d'analyse et intégrant le fruit des discussions entre chercheurs, élus et professionnels, plutôt que d'un rapport intermédiaire rendant compte de l'avancement du travail et des méthodologies développées suivi d'un rapport final et de publications différées d'articles ou d'ouvrages. L'ensemble de ces notes pourra être déposé sur le site du programme et être ainsi rendu accessible. Dans le même ordre d'idée, il conviendra de donner un statut aux plateformes locales en les considé-

rant comme un mode de production à part entière puisqu'elles permettront aux chercheurs, élus et professionnels de « faire ensemble ».

Il assurera une animation scientifique du programme à l'échelle nationale permettant de garantir une coordination des travaux dans la perspective de leur capitalisation pour les réinsérer dans une grille d'analyse commune, d'envisager également de concert le lancement, sur tout ou partie des sites, d'investigations communes (enquêtes ponctuelles ou interviews ciblées), d'ouvrir, dans le cadre d'un cycle de séminaires, un espace de confrontation et d'échange au niveau national. Il ne s'agit pas seulement d'instaurer un lieu où, à intervalles réguliers, les chercheurs viendraient rendre compte de l'avancée de leurs travaux et confronter leurs analyses, mais d'alimenter, à partir des observations locales, de réels temps d'échange entre chercheurs, élus et professionnels représentés, pour ces derniers, par leurs réseaux (Fédérations d'élus, FNAU...), avec l'ambition d'en faire un rendez-vous réflexif sur « ce qu'il se passe dans les métropoles », bien identifié nationalement. L'enjeu de ce séminaire national est donc double : informer et comprendre les trajectoires des métropoles pour mieux apprécier le rôle qu'elles jouent dans les dynamiques économiques, territoriales et sociales à l'œuvre.

La direction scientifique du programme aura pour responsabilité de s'assurer que les conditions de l'échange et de la capitalisation sont bien réunies, de veiller à ce que les travaux réalisés répondent aux exigences de qualité scientifique et d'organiser les conditions de leur évaluation.

Il sera adossé à une chaire focalisée sur les dynamiques métropolitaines afin de mieux appréhender le fait métropolitain. Elle associera sur chacun des sites de la plateforme d'observation, l'ensemble de la communauté scientifique mobilisée, une ou des formation(s) en « urbanisme/aménagement » (qu'elles soient dispensées dans le cadre des Instituts d'Urbanisme, des IEP, des Écoles d'ingénieurs, ou des Écoles d'architecture...). Elle s'attachera à constituer une banque de ressources sur la « fabrique métropolitaine » à disposition de différents publics : élus, professionnels de la ville et de l'aménagement, chercheurs, enseignants et enseignants-chercheurs, étudiants, etc.

Enfin, il sera également articulé avec les autres programmes Popsu : d'une part *Popsu Territoires* qui focalise son observation sur les petites et moyennes villes ou des territoires nécessitant une réflexion stratégique sur leur devenir. Le programme met en place une observation à travers des études de cas approfondies susceptibles d'aider à une appréhension plus globale de ce type de situation ; d'autre part le programme Popsu monde qui vise des comparaisons internationales dans l'objectif d'éclairer les dialogues de coopérations et de compétitions entre les métropoles.

4. UNE THÉMATIQUE PARTAGÉE COMME FIL ROUGE DU PROGRAMME POPSU MÉTROPOLIS : PORTER ATTENTION AUX RELATIONS ENTRE LES MÉTROPOLIS ET LES AUTRES TERRITOIRES

Dans le même temps où la loi les a installées, une forte critique des métropoles est apparue dans le débat public, considérant qu'elles sont des captatrices du développement, voire des prédatrices, et qu'à leur côté, le reste des territoires, qu'il s'agisse des espaces ruraux ou des villes petites et moyennes, serait quasiment laissé à l'abandon. Ce discours sur la fracture territoriale, porté à la fois par des élus, des experts, et fortement relayé par les médias, oppose, de manière binaire, les métropoles, lieu de concentration à la fois des pouvoirs, de la richesse et du développement, aux autres territoires. Face à une loi qui instaure les métropoles, leur reconnaît de nouveaux pouvoirs, les légitime et attend d'elles qu'elles jouent un rôle moteur

dans la croissance économique, ce discours « anti-métropolitain » s'est fortement développé, débouchant sur la revendication d'une « égalité (*de traitement*) des territoires ».

Or, un certain nombre de travaux incitent à penser la question autrement, d'abord parce que la plus grande pauvreté reste, pour la plus grande part, concentrée dans les métropoles, ensuite parce qu'à la figure de la fracture territoriale, on peut opposer une autre référence, celle d'une interdépendance entre les métropoles et leur hinterland au sein de systèmes territoriaux devenus plus complexes. Les métropoles ne sont pas hors sol, en dehors du territoire. Elles ne sont pas simplement captatrices de ressources et productrices de richesses qu'elles garderaient pour elles, elles sont aussi re-distributrices d'une partie des fruits de leur développement, mais selon des modalités qui ne satisfont pas nécessairement les élus des autres territoires : quand les salariés de la métropole vont habiter hors de la métropole, ils contribuent, par leurs consommations, au développement d'une économie résidentielle, souvent déconsidérée par nombre d'élus, qui attendent plutôt que la métropole délocalise sur leurs territoires de « vraies » activités productives. En tout état de cause, quelle que soit la nature des échanges qui la lient aux autres territoires, la métropole ne peut pas être seulement décrite sur le mode de la prédation.

On peut bien sûr s'atteler à objectiver ces échanges (leur robustesse, ce qu'ils recouvrent...), mais l'effort d'investigation, dans le programme *Popsu Métropoles*, portera surtout sur la manière dont les métropoles s'intéressent à ces autres territoires et dont elles organisent leurs relations avec eux : en l'absence pour le moment de tout modèle d'institutionnalisation de référence, et bien que l'État ait, en la matière, fait des propositions, elles expérimentent et cherchent à organiser les conditions d'un échange « vertueux » favorisant la « cohésion territoriale ». L'émergence de scènes de transaction entre territoires, métropolitains et non métropolitains, revêt aujourd'hui des formes variées : pôles métropolitains, chartes de coopération, pactes territoriaux, mais aussi association, parlement des territoires... Derrière la diversité de ces appellations, sur quoi porte cette inter-territorialité naissante ? Simple instance de dialogue ? Ébauche d'une réelle coopération ? Quelle en est alors la consistance ? Sur quels champs ou objets porte-t-elle ?

Si les métropoles semblent adhérer par là à l'injonction qui leur est faite d'assumer leur responsabilité (de redistribution et d'entraînement) à l'égard des autres territoires, ces autres territoires entendent aussi jouer leur propre partition et n'être pas simplement considérés comme des territoires sous dépendance qui seraient placés dans la position de « quémander » quelques retombées de la manne métropolitaine. Ils considèrent disposer de ressources (économiques, patrimoniales, culturelles...) qui peuvent leur permettre de revendiquer un rôle actif. Quelles sont ces ressources qui leur permettent de s'inscrire dans une logique de réciprocité ? La question posée à propos de ces nouvelles scènes de transaction est bien de savoir ce que chacun peut apporter et échanger. Pour autant, il faut se garder de toute vision candide : si transaction il y a, elle ne se fait pas à égalité de ressources. La proposition est bien là d'éclairer la manière dont se construisent ces interrelations, quelle force elles acquièrent et sur quoi elles portent, car elles ne sauraient obéir au seul schéma « centre/périphérie ».

À interroger la métropole dans ses rapports avec les autres, il conviendra aussi de porter attention aux modalités du rapport avec les nouvelles régions. Celles-ci ont acquis, par la loi dite NOTRE, de nouvelles compétences, notamment en matière de développement économique et de capacité de coordination, par l'obligation de mettre en place des schémas régionaux dont un schéma d'aménagement. Ceci oblige le pouvoir régional, a minima, à dialoguer avec les métropoles. Comment se construit ce dialogue ? Voit-on poindre des formes d'alliance entre Région et Métropole au bénéfice du développement de l'ensemble du territoire régional ? Ou ces rapports restent-ils empreints de défiance ou encore marqués par des concurrences de leadership ?

5. UN CADRE PROBLÉMATIQUE COMMUN, MAIS DES OBJETS OU THÉMATIQUES PROPRES À CHAQUE SITE QUI SERONT DÉFINIS LOCALEMENT

L'ambition du programme *Popsu Métropoles* n'est pas de produire des études ou de renseigner le développement des métropoles par la production de données de « première main ». Elle est d'informer la manière dont les métropoles se construisent, dans leur rapport aux autres et pour elles-mêmes. Sur ce second registre, son objet plus précis est d'analyser leur trajectoire à un moment précis de leur histoire, celui où elles sont « des métropoles en transition » d'un modèle de développement à un autre supposé être plus équilibré, économe, durable, socialement et démocratiquement soutenable. Au-delà de l'effet « slogan » de ces termes, il conviendra de s'interroger sur ce que recouvre ce changement de référentiel du développement urbain. Apprécier ce moment de transition suppose d'être en capacité de le replacer dans le temps long de « l'avènement des métropoles ».

Plus précisément, il s'agira de montrer comment la construction politique des métropoles, mais aussi les choix d'organisation qu'elles ont fait (qu'il conviendra de renseigner, qu'ils touchent au modèle d'intercommunalité qu'elles promeuvent², aux compétences qu'elles ont prises ou à l'ingénierie dont elles se sont dotées³) influent sur la « mise en récit » de la métropole et sur sa trajectoire économique et sociale. Dans ce moment particulier qu'elles traversent, l'attention sera portée à la manière dont chaque métropole invente des modes de transition en réponse aux enjeux du développement durable, qu'il s'agisse de projets, de dispositifs ou de politiques, adaptés à leur trajectoire et susceptibles de l'infléchir. Une attention particulière sera portée aux potentialités de la révolution numérique qui impacte l'ensemble des champs susceptibles d'être soumis à l'analyse (économique, énergétique, social, démocratique...). Par les outils technologiques qu'elle promeut, par la production de données qu'elle autorise, elle bouleverse les conditions de l'action : comment les métropoles mobilisent-elles les ressources numériques pour adapter leur gestion, développer de nouveaux services, dans un contexte où leurs initiatives peuvent être concurrencées par l'effervescence créatrice des acteurs individuels et collectifs de la société ?

La perspective proposée ici revient à apprécier non seulement la capacité d'action des métropoles, les marges de manœuvre dont elles parviennent à se doter dans un contexte contraint, mais ses effets concrets d'inflexion dans le régime de transition qu'elles vivent. Cela revient, entre autres éléments, à analyser comment les métropoles sont ou non en capacité de réguler les tensions/contradictions qui s'expriment, par exemple entre attractivité et solidarité, entre croissance économique et exigence de durabilité, entre croissance démographique et maintien d'une qualité de vie, entre réponse à l'individuation et

² Modalités d'organisation de la coopération et de la solidarité entre communes ; niveau d'intégration, poids des processus de redistribution aux communes, capacité à conduire des politiques communautaires.

³ Le passage au statut de métropole s'inscrit, pour chaque métropole, dans une histoire singulière de la coopération intercommunale, plus ou moins ancienne et avancée selon les sites. En tenant compte de cette histoire, on peut se demander s'il s'est accompagné, dans chacune des métropoles, d'un renforcement notable de l'ingénierie métropolitaine ? Dans quels domaines ? Et selon quelles modalités (création de nouveaux services, développement de « satellites », externalisation) ? Avec quels effets sur d'autres structures pourvoyeuses d'expertise, amenées pour certaines –agences d'urbanisme par exemple- à se repositionner ? On peut aussi se demander s'il est venu accélérer le transfert (des compétences, mais aussi des services) des communes vers la métropole, accélérer l'intégration communautaire ? Celle-ci suscite-t-elle des résistances et sur quel « pacte » est-elle fondée ? On peut enfin se demander sur quels résultats concrets ont débouché les négociations entre Les Conseils Départementaux et les Métropoles ? S'est-on, ou non, rapproché du « modèle lyonnais » ou est-on resté à des positions a minima ?

maintien d'une « société métropolitaine », entre mobilité et ancrage, entre intervention publique et intervention privée dans la production et la gestion des villes. Cela revient enfin à analyser la manière dont elles sont en capacité de faire face à l'imprévu : comment se mettent-elles ou non en situation d'anticiper les crises susceptibles de les affecter qu'elles soient liées à des événements naturels, industriels, ou sociaux ; développent-elles, et comment, une capacité de résilience ?

Répondre à ces questions suppose d'analyser les métropoles « en situation d'action » au regard de quelques-uns des grands enjeux thématiques auxquels elles sont confrontées, rappelés ici pour mémoire, sans prétention à l'exhaustivité :

Sommées d'amplifier leur développement économique tout en gérant la transition vers un autre modèle économique, parviennent-elles à renforcer leur attractivité et leur notoriété ?

Comment le font-elles : par le développement d'une offre de services différenciants, d'une logique de « marque », d'une véritable « para diplomatie »... ? Comment s'inscrivent-elles dans l'économie de la connaissance et du numérique, mais également dans l'économie du « partage » ? Quels dispositifs mettent-elles en place pour conforter l'innovation ?

Quel rôle jouent-elles pour accompagner, soutenir l'effervescence créative de la métropole et amplifier ses effets et retombées : création de nouvelles activités, invention de nouvelles formes d'entrepreneuriat et d'organisation du travail (« tiers lieux », « incubateurs » ...) ?

Si elles se développent fortement, accroissant d'autant les opportunités d'emploi, elles sont aussi traversées par des processus de ghettoïsation et de fragmentation sociale qui les fragilisent. Parviennent-elles à limiter le risque d'aggravation des inégalités ?

Alors qu'elles ne sont pas dans leur domaine de pleine compétence, comment, au-delà des dispositifs de la « politique de la ville », investissent-elles les champs d'action de la lutte contre le chômage, de l'insertion, et plus largement des politiques sociales ? Ou, plus classiquement, étant restées, pour la plupart d'entre elles, des « métropoles incomplètes », ne sont-elles pas « condamnées » à une certaine impuissance, mobilisant avant tout les leviers d'action qu'elles maîtrisent : ceux qui touchent à l'offre de logements, aux services et aux équipements ? Le font-elles en référence d'abord au principe de « mixité » ou à celui de « l'égalité d'accès » ?

Au-delà de la volonté de lutter contre les processus de ghettoïsation, quelles politiques développent-elles pour rester des métropoles accessibles à tous ? En d'autres termes, comment limitent-elles les effets de « l'élitisation » ?

Après l'accord de Paris (COP 21) et en réponse aux difficultés rencontrées par les États pour engager résolument la transition écologique et énergétique, on tend généralement à considérer que c'est sur la capacité d'initiative et d'action des métropoles que repose en grande partie la conversion des sociétés à un modèle de développement susceptible de répondre aux effets des changements climatiques et préservant les ressources.

Au-delà de leur capacité à répondre aux exigences de mise en place de schémas, plans... quelles initiatives développent-elles pour réduire leur empreinte carbone, lutter contre les îlots de chaleur, favoriser le recyclage de la matière, développer l'économie circulaire, faire évoluer leur modèle de développement économique vers un modèle plus sobre et leur modèle urbain vers un mode d'urbanisation plus économe du foncier et plus respectueux de la biodiversité, favorisant par la densité une plus grande proximité ? Comment, pour faire face aux enjeux alimentaires, redeviennent-elles des métropoles agricoles ? Et comment pour assurer leur approvisionnement, privilégient-elles les circuits courts ?

Le font-elles sur le seul mode expérimental et d'exemplarité ou aperçoit-on des transformations dans la manière de penser, concevoir, fabriquer la ville qui participent d'un changement de modèle et de ré-

férence ? Comment circulent ces bonnes pratiques ? Comment s'agrègent-elles pour donner lieu à l'élaboration de nouveaux procès et de nouvelles normes ? Au-delà, comment accompagnent-elles, voire initient-elles, la conversion à de nouvelles pratiques en matière de mobilité, de consommation et à de nouveaux modes d'habiter ?

Engagées dans une concurrence entre métropoles qui les conduit à accroître leur attractivité, les métropoles ont aussi à organiser les conditions de vie du quotidien. Développer la métropole, ce n'est pas seulement additionner de grands projets d'exception qui fonderont la notoriété de la métropole, c'est aussi se préoccuper de la métropole ordinaire.

Comment se saisissent-elles de l'enjeu de la « métropole ergonomique », capable de porter attention et de répondre à la diversité des besoins de ceux qui y travaillent, habitent, vivent, vieillissent, ou y passent ? Comment veillent-elles à leur capacité d'hospitalité ? Quel modèle préside à la production et à l'aménagement de la métropole ordinaire ? Comment organisent-elles les mobilités du quotidien pour lutter contre la « thrombose circulatoire » et faire de la métropole une métropole « circulaire » ?

Dans les références urbanistiques et sociales à l'œuvre dans cette fabrique urbaine, observe-t-on l'émergence d'autres références que celle du « quartier », qui pourraient participer à formaliser un modèle plus adapté à des villes du mouvement qui ont à assumer une fonction « de passage » tout autant que d'ancrage ? Quant au modèle de « l'éco quartier » censé renouveler et « moderniser » le référentiel quartier, on ne s'interdira pas d'interroger l'habitabilité des lieux ainsi labellisés.

Le fonctionnement des métropoles se caractérise par leur déficit démocratique dans des sociétés où l'exigence démocratique se renouvelle, comment peuvent-elles devenir des instances démocratiques ?

Si la scène démocratique est plutôt vivante à l'échelle communale, si elle l'est de plus en plus à l'échelle des quartiers par la mise en place de comités ou de commissions de quartier à défaut de mairie de quartier, elle existe encore peu à l'échelle métropolitaine. Le sentiment partagé par de nombreux métropolitains est que la métropole reste l'affaire des élus ou des services mais assez peu la leur. C'est là une question essentielle, car la création des métropoles ne peut seulement répondre au souci de renforcer leur attractivité pour être en bonne place dans la concurrence que se livrent entre elles les grandes villes à l'échelle nationale, européenne ou internationale. Elles doivent aussi répondre à d'autres enjeux, d'équilibre entre les territoires, de solidarité. Encore faut-il pour cela que les habitants des métropoles aient le sentiment partagé d'une commune appartenance et d'un destin commun. Comment peut-on, à l'échelle de la métropole, élaborer un récit qui permette de construire une conscience commune, qui permette à chacun de se sentir lié suffisamment aux autres pour être en capacité d'accepter l'exercice d'une solidarité ? Cela suppose qu'à ce nouvel échelon, les citoyens aient une véritable capacité d'intervention. Comment instaurer, à côté des scènes démocratiques communales et de quartier existantes, une scène métropolitaine permettant le déploiement du débat démocratique ? Comment les métropoles s'y emploient-elles ? Quelles initiatives développent-elles pour devenir des lieux d'exercice d'une démocratie plus active ?

6. QUELQUES JALONS

Jusqu'à la fin avril 2018 :

- > Finalisation et diffusion de la proposition de programme de recherche. Signatures des conventions entre l'Etat et les métropoles. Rencontres sur site, avec les métropoles et les chercheurs susceptibles de s'y engager pour préfigurer « *les plateformes locales* ».

Mai 2018 :

- > Remise par chacun des sites de sa proposition de « plateforme » (thématiques, modes de fonctionnement, livrables *in itinere*).

Juin 2018 :

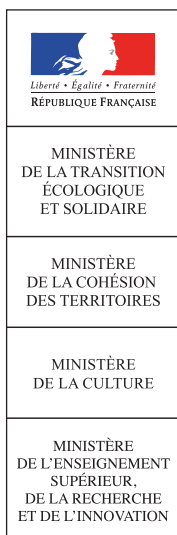
- > Rencontres nationales *Popsu Métropoles* associant les chercheurs, les élus, les professionnels de l'aménagement, les partenaires du programme et le Conseil stratégique de Popsu.

Septembre 2018 :

- > Lancement des travaux de recherche, plateformes locales et séminaire national.

PLATEFORME D'OBSERVATION DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES

Plan urbanisme construction architecture
Grande Arche de la Défense – Paroi Sud
Ministère de la Transition écologique et solidaire
Ministère de la Cohésion des territoires
92055 La Défense Cedex
+ 33 (0)1 40 81 24 37



DIRECTION DU PROGRAMME POPSU

Jean-Baptiste Marie

Directeur de programme
jean-baptiste.marie@developpement-durable.gouv.fr
+ 33 (0)1 40 81 24 68

Aurélien Lazerges

Chargé de mission
aurelien.lazerges@popsu.archi.fr
+33 (0)1 40 81 93 27

VALORISATION DU PROGRAMME POPSU

Bénédicte Bercovici

Chargée de valorisation
benedicte.bercovici@developpement-durable.gouv.fr
+ 33 (0)1 40 81 73 09

Christophe Perrocheau

Chargé de valorisation
christophe.perrocheau@i-carre.net
+ 33 (0)1 40 81 24 33

Suivez nous sur Twitter



www.urbanisme-puca.gouv.fr

www.popsu.archi.fr





Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Transition écologique et solidaire
Ministère de la Cohésion des territoires

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture



CONVENTION DE PARTENARIAT POPSU MÉTROPOLIS

Entre

L'Etat, représenté par le Ministère de la Cohésion des Territoires, Plan d'Urbanisme, de Construction et d'Architecture (PUCA)

Ayant son siège à l'Arche Sud 92055 La DEFENSE Cedex

Représenté par la Secrétaire Permanente du PUCA, Madame Hélène Peskine

Ci-dessous désigné « **L'Etat** »

Et

Le GIP l'Europe des projets architecturaux et urbains

N° SIRET 189 209 117 000 36 Code APE 7111Z

Ayant son siège social à La Grande Arche - Paroi sud – 92055 La Défense

Représenté par sa Directrice générale, Madame Hélène Peskine

Ci-dessous désigné « **Le GIP** »

Et

Dijon Métropole

Ayant son siège social au 40 avenue du Drapeau CS 17510 - 21075 Dijon Cedex

Représentée par son Président, Monsieur François Rebsamen

Ci-dessous désignée « **La métropole** »

Ensemble collectivement désignées « **les Parties** »

Il a été convenu ce qui suit :

Préambule

Lieu de convergences des milieux de la recherche et des élus et des acteurs, la *Plate-forme d'observation des projets et stratégies urbaines* croise les savoirs scientifiques et l'expertise opérationnelle pour mieux comprendre les enjeux et les évolutions associés aux villes et aux territoires. Elle capitalise, à des fins d'action, les connaissances établies sur les métropoles et en assure la diffusion auprès de publics divers.

Le programme de recherche *Popsu Métropoles*, objet de la présente convention, est un programme partenarial de recherche en urbanisme entre l'Etat à travers le Plan urbanisme construction architecture et les métropoles en France. Dans chacune des métropoles partenaires, il s'appuie sur un consortium associant une équipe d'une dizaine de chercheurs et d'un ou plusieurs doctorants. Le fondement et la justification de ce programme résident dans la volonté partagée de produire une meilleure intelligibilité des transformations et des évolutions des métropoles « au service » de l'action et de promouvoir une recherche susceptible d'éclairer les conditions de l'action et ses effets en favorisant, localement, la construction d'une communauté de connaissance associant des chercheurs et des acteurs.

Le programme repose sur des dispositifs locaux de veille, d'observation, d'analyse portés, sur chacun des sites, par une équipe de recherche pluridisciplinaire et la collectivité métropolitaine de référence, représentée à la fois par ses élus et ses services, auxquels pourront être associés des tiers parties prenantes de la réflexion au titre de leur expertise. Ces plates-formes locales, qui visent à construire localement une capacité d'expertise sur l'évolution des métropoles et les effets de la métropolisation, seront articulés à une plate-forme nationale et un séminaire national.

- **Objet**

La présente convention a pour objet de définir entre les Parties les modalités de partenariat en vue d'une collaboration permettant de mener ensemble un programme de recherche sur la métropole, partie intégrante du programme national de recherche *Popsu Métropoles* présenté en préambule.

- **Axes de recherches sur la métropole dans le cadre du programme Popsu métropoles**

Les travaux désignés par cette convention s'inscrivent dans le cadre problématique commun à l'ensemble des métropoles partenaires du programme : "la Métropole et les autres" (ce cadre commun est exposé dans l'annexe n°1). Il s'agit d'interroger les dialogues de solidarités et les interdépendances territoriales qui existent entre la métropole et ses territoires adjacents, petites et moyennes villes, la région, et d'analyser leur prise en compte par l'action publique.

- **Engagements des Parties**

L'État :

- définit les objectifs et caractéristiques nationales du programme Popsu Métropoles ;
- définit les règles communes du pilotage ;
- contribue au financement.

Dijon Métropole :

- pilote en lien avec le responsable scientifique du Programme Popsu Métropoles, et le responsable scientifique local, le processus de définition des thématiques ouvertes ;
- met en place et pilote une plate-forme locale qui rassemble les acteurs de la métropole et de son territoire d'influence intéressés par la recherche menée dans le cadre du programme Popsu Métropoles ;
- assure, en mobilisant les membres de la plate-forme, l'accès des chercheurs à l'information et aux données utiles à leur recherche ;
- pilote le suivi du programme de recherche relatif à la métropole;
- organise la diffusion, la mise en discussion, l'appropriation et la valorisation (séminaires et colloque de synthèse) au plan local des résultats de la recherche ;
- contribue au financement.

Le GIP :

- mène la procédure nationale de contractualisation avec les équipes de recherche, dont celle qui travaillera sur la métropole, selon les principes définis à l'article 6 ;
- gère administrativement et financièrement les contrats de recherche en informant régulièrement

l'État et la métropole selon les principes définis à l'article 8 ;

- pilote et anime la plate-forme nationale ;
- pilote l'évaluation du programme ;
- met en place le Conseil stratégique du programme et assure son secrétariat ;
- met en place le Collège des financeurs ;
- définit les règles de la valorisation ;
- assure la capitalisation et la valorisation au plan national et les échanges entre métropoles et entre équipes de recherche.

• **Gouvernance du programme**

Le programme de recherche relatif à Dijon Métropole est cofinancé par L'État et Dijon Métropole, piloté et administré par le GIP.

Les décisions stratégiques relatives à sa gestion sont prises par consensus :

- choix des axes thématiques de recherche sur la base d'un séminaire d'orientation local et de la note méthodologique produite par l'équipe de recherche localement ;
- validation du projet de recherche à l'issue de la procédure menée par le GIP ;
- validation des étapes du contrat ;
- éventuelle modification du projet initial de recherche et incidences contractuelles correspondantes.

Une gouvernance à deux échelons sera mise en place :

4.1 Gouvernance nationale

La gouvernance du programme est assurée par un Conseil stratégique et une équipe permanente sous l'autorité d'un Directeur de programme au GIP. Le Conseil stratégique est composé d'élus locaux, de représentants de l'État, de responsables de services des métropoles, de chercheurs et de personnalités qualifiées. Instance d'orientation des travaux de recherches de la Plate-forme, le Conseil stratégique portera une vision globale et assurera la cohérence entre les différentes actions de recherche en architecture et en urbanisme.

Un Collège des financeurs sera mis en place et se réunira de manière annuelle. La métropole est invitée à y participer. Elle informe le GIP de la désignation d'un représentant élu et d'un acteur référent au sein des services techniques.

4.2 Gouvernance opérationnelle locale

La gouvernance locale du programme relatif à Dijon Métropole est mise en place par la Dijon Métropole.

• **Financement :**

5.1 Financement du programme de recherche

Dijon Métropole s'engage à :

- **financer à hauteur de 50 000 €, le programme de recherche relatif à Dijon Métropole**, à passer par le GIP. Elle verse cette somme au GIP qui assure la passation et la gestion de l'ensemble des contrats de recherche pour les parties.
- assurer le fonctionnement de la plate-forme locale et les actions de diffusion, mise en discussion, appropriation et valorisation, menées dans ce cadre ;
- couvrir les frais de sa participation au collège des financeurs et, le cas échéant, au Conseil stratégique.

L'État s'engage à :

- **financer à hauteur de 50 000 € le programme de recherche relatif à la métropole**, via le GIP. Il verse cette somme au GIP qui assure la passation et la gestion de l'ensemble des contrats de recherche pour les parties.
- assurer le fonctionnement de la plate-forme nationale et les actions de diffusion, mise en discussion, appropriation et valorisation, menées dans ce cadre ;
- couvrir les frais de fonctionnement du Conseil stratégique et du collège des financeurs.

L'engagement du financement par Dijon Métropole **peut se préciser** par une modalité de versement en deux temps :

- 25 000 euros au lancement de la recherche en 2018, selon les principes définis à l'article 9 ;
- 25 000 euros dans le courant de l'année 2019. Au mois de l'année 2019 définis par la décision budgétaire de l'instance légitime de la métropole.

Les engagements de principe ci-dessus sont sous réserve des décisions budgétaires des instances légitimes de l'État et de Dijon Métropole.

Le GIP ne signe le contrat de recherche relatif à Dijon Métropole qu'après avoir reçu notification des financements de l'État et de Dijon Métropole.

5.2 Proposition de financement d'un doctorant

Sous couvert d'un avenant à la présente Convention de partenariat, Dijon Métropole pourra s'engager dans le financement d'un ou plusieurs doctorants dans le cadre d'un dispositif Cifre et d'un partenariat de cofinancement à définir.

Article 6 - Processus de mise au point du programme de recherche

Les thèmes explorés par le programme de recherche relatif à Dijon Métropole sont retenus à l'issue d'un séminaire d'orientation piloté par la métropole et d'une note méthodologique produite par la suite par le responsable scientifique local. Cette dernière est discutée dans chacune des métropoles ainsi que la composition de l'équipe de recherche.

La procédure de contractualisation avec les équipes de recherche est gérée par le GIP. La proposition de contrat qui sera soumise pour approbation au conseil d'administration du GIP, fait l'objet d'un échange préalable avec la métropole individuellement ou au sein du Collège des financeurs. Cette procédure assure la cohérence nationale de la démarche tout en organisant la négociation locale du programme de recherche relatif à la métropole pour assurer sa bonne réponse aux attentes de la gouvernance locale.

Article 7 - Les résultats attendus

Il est attendu des équipes de recherche dans Dijon Métropole à ce qu'elles s'engagent à :

- la mise en place de la méthode de l'observation et du processus recherche. Elle sera le plus possible appropriable et comparable avec les autres métropoles ;
- la production de réflexions et d'évaluation de la problématique de l'observation, de la collaboration acteurs/chercheurs, et de la recherche en général ;
- la fourniture de livrables (notes) *in itinere* concernant les résultats de l'observation ;
- la participation aux séminaires locaux et nationaux organisés ;
- la contribution aux actions de valorisation des résultats de la plate-forme.

Une note méthodologique sera établie au cours de la première année reprenant les objets d'études, les résultats à produire, leur étalement sur les 24 mois de la recherche, les échéances et formats de rendu (support, nombre d'exemplaires, etc.).

Un dispositif de valorisation et d'appropriation dans la métropole sera mis en place dès le démarrage du programme.

La métropole s'engage à tout mettre en œuvre pour :

- faciliter l'accès de l'équipe scientifique à l'information pour la meilleure réalisation du programme ;
- articuler au mieux les contributions de l'ensemble des acteurs locaux ;
- faciliter une bonne coordination entre les acteurs et les chercheurs.

Les retombées attendues intéressant les acteurs locaux sont de deux natures :

- l'analyse spécifique associée à la métropole et correspondant au consortium ;
- les apports de la comparaison lors de séminaire nationaux.

Article 8 - Redevabilité

Le GIP rend régulièrement des comptes à l'État et à Dijon Métropole de sa gestion de la procédure ainsi que du contrat selon des formes validées par le Collège des financeurs.

Article 9 - Durée de la convention

La présente convention est conclue pour une durée de trois ans, jusqu'au 31 décembre 2020. Elle pourra faire l'objet d'un renouvellement ou de modifications par avenant signé par toutes les parties.

L'échéancier de la recherche est le suivant :

- Décembre 2017 à juin 2018 : mise en place d'un séminaire d'orientation à la métropole
- Février à juin 2018 : échanges et validation de la note méthodologique
- Septembre 2018 : lancement des travaux de recherche sur vingt-quatre mois, plateformes locales et séminaire national

Article 10 - Valorisation de la plate-forme d'observation

Elle se fera au travers des séminaires réunissant des chercheurs et acteurs. Au cours du programme, seront envisagées des actions spécifiques de valorisation tel que des séminaires dans la métropole de Dijon, colloques nationaux et internationaux, des articles dans des revues scientifiques et grand public, et publication d'ouvrage.

Un site spécifique est conçu pour matérialiser la plate-forme d'observation et permettre le partage des connaissances tout au long du programme.

Article 11 – Confidentialité

Hormis dans le cadre des actions de valorisation et de communication réalisées dans le cadre du programme, les Parties s'engagent à conserver confidentielles, tant pendant l'exécution de la Convention qu'après la fin de celle-ci, les informations de toute nature auxquelles elles pourraient avoir accès dans le cadre de l'exécution des présentes.

Article 12 - Résiliation – révision

12.1 Résiliation

En cas d'inexécution ou de violation, par l'une des parties de l'une des dispositions de cette Convention, celle-ci pourra être résiliée unilatéralement et de plein droit par l'autre partie, 30 (trente) jours après l'envoi d'une mise en demeure par lettre recommandée avec accusé de réception, restée sans effet et ceci, sans préjudice de tous dommages et intérêts qui pourraient être réclamés à la partie défaillante.

La présente Convention sera, en outre, résiliée automatiquement et de plein droit dans l'hypothèse où, notamment par suite d'une modification législative ou réglementaire la concernant ou concernant ses activités, l'une ou l'autre des parties se trouverait dans l'impossibilité de poursuivre la présente Convention.

12.2 Révision

La présente Convention pourra être révisée à tout moment, à la demande de l'une des parties. Toute révision de la présente Convention devra donner lieu à un avenant signé par chacune des parties.

Article 13 - Litiges

En cas de contestations, litiges ou autres différends sur l'interprétation ou l'exécution de la présente convention, les parties s'efforceront de parvenir à un règlement à l'amiable par voie de conciliation dans le délai d'un mois. Si néanmoins le désaccord persiste, le litige sera porté devant le Tribunal administratif de Paris.

Article 14 - Droit applicable – attribution de compétence

La présente Convention est régie par le droit français. Tout litige concernant la validité, l'interprétation ou l'exécution de la Convention sera, à défaut d'accord amiable, porté devant les tribunaux compétents de Paris.

Fait à en 4 exemplaires originaux, le

Signatures des Parties :

Dijon Métropole

L'Etat, représenté par le Ministère de la Cohésion des Territoires, Plan d'Urbanisme, de Construction et d'Architecture (PUCA)

Le GIP l'Europe de projets architecturaux et urbains

ANNEXE 1 Relative à la Convention de partenariat Popsu Métropoles

Cf. document joint : *Vers la mise en place de «plateformes collaboratives d'observation des métropoles »*