De l'agilité des espaces publics en temps de pandémie à la résilience des métropoles

Etude des aménagements transitoires rennais comme politique publique de gestion de crise

Grâce SICHMAN

Mémoire de 4ème année

Master Gouverner les mutations territoriales

Séminaire : Territoires et mutation de l'action publique

Sous la direction de : Thomas Aguilera

2020-2021

Remerciements

Je remercie très sincèrement Thomas Aguilera, mon directeur de mémoire, pour ses conseils et encouragements qui m'ont permis de rendre un travail dont je suis fière.

Je remercie également Anna Sardin, Léna Guerry, Théophile Steiner, Alexis Franchaud et ma mère pour leur relecture avisée. Merci à mes ami.e.s pour leur soutien durant cette année particulière compte tenu du contexte sanitaire.

De même, un grand merci aux personnes qui ont accepté de m'accorder de leur temps personnel pour réaliser mes entretiens.

Enfin, je remercie mes camarades du séminaire ainsi que Romain Pasquier et Marc Rouzeau pour les conseils et échanges tout au long de l'année.

Table des illustrations

Tableaux

Tableau 1 : Les aménagements transitoires analysés au prisme des 3I

Encadrés

Encadré 1 : Raisonnement du chapitre I

Encadré 2 : Raisonnement du chapitre II

Encadré 3 : Raisonnement du chapitre III

Encadré 4 : Raisonnement du chapitre IV

Illustrations

Illustration 1 : Campagne de promotion du vélo en tant que geste barrière. Source : Nantes Métropole.

Illustration 2 : Synthèse du webinaire du CEREMA « Aménagements cyclables temporaires et confinement : quelles opportunités ? ». Source : France Mobilités.

Illustration 3 : La carte des aménagements pérennisés. Source : Rennes Métropole.

Liste des sigles et des abréviations

ADEME – Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

ARS – Agence Régionale de Santé

AUDIAR – Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise

CEREMA – Centre d'Etudes et d'Expertise sur les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement

CGCT – Code Général des Collectivités Territoriales

EPCI – Etablissement Public de Coopération Intercommunale

FNAU – Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme

IAUR – Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de Rennes

HCSP – Haut Conseil de la Santé Publique

Loi LOM – Loi d'Orientation des Mobilités

Loi LOTI – Loi d'Orientation des Transports Intérieurs

Loi MAPTAM – Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

OMS – Organisation Mondiale de la Santé

PLUi – Plan Local d'Urbanisme intercommunal

PDU – Plan de de déplacement Urbain

SCOT – Schéma de Cohérence Territoriale

STAR – Service de Transports en commun de l'Agglomération Rennaise

Glossaire

Autosolisme : fait de circuler seul au automobile.

Décentralisation (selon Vie publique) : processus d'aménagement de l'État unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de lui.

Mobilités actives/Mode de transport actif : type de mobilité où l'usager utilise sa force physique pour se déplacer.

Etre mono/multi modal : fait d'utiliser un seul/plusieurs moyen(s) de transport pour un déplacement.

Partage de l'espace public : séparation, division ou rassemblement, cohabitation de différents éléments au sein d'un lieu public.

Report ou transfert modal (selon l'ADEME) : modification de la répartition modale entre les différents modes de transport.

Tiers-lieux (selon le Ministère de la Cohésion des Territoires) : espaces physiques pour « faire » ensemble. Nouveaux lieux du lien social, de l'émancipation et des initiatives collectives.

Sommaire

Introduction……p7

Chapitre I – Les dimensions métropolitaines de la pandémie : la métropole rennaise vectrice de contamination ou échelle de décision ?.....p28

A. La métropole : un lieu de contamination privilégié……p28

1. L'aspiration rennaise à devenir compétitive grâce à une forme d'organisation métropolitaine……..p28
2. La concentration de l'emploi et des mobilités……p30
3. La morphologie démographique de Rennes Métropole : un risque de propagation virale accru par les transferts périurbains……p31

B. La circulation des modèles internationaux pour formuler une première réponse de gestion de crise ……p32

1. La promotion de solutions rapides et à moindre coût : une inspiration colombienne…….….p32
2. Un consensus mondial autour des aménagements transitoires destinés au vélo……p33
3. Le mimétisme rennais : naissance de la gestion de crise par le biais des aménagements transitoires ……p34

C. La combinaison d'une gouvernance centrale et locale dans la mise en œuvre des aménagements transitoires……p35

1. Le gouvernement à distance de l'Etat dans la gestion territoriale de la pandémie……..p36
2. Les gouvernants locaux : acteurs opérationnels de la gestion de la crise à l'échelle métropolitaine ……p37

Chapitre II – La réponse transitoire : entre adaptation aux mutations générées par la pandémie et remise en cause du modèle métropolitain……..……..p39

A. Le modèle rennais de la ville archipel : une limite à la modulation des espaces publics pour respecter la distanciation physique…….....……p40

1. Un modèle urbain dominé par les mobilités motorisées……..p40
2. Le rééquilibrage des espaces publics par le transitoire : reconstruire la ville sur elle-même pour favoriser la distanciation physique……..p42

B. Emergence et confirmation d'enjeux inhérents aux politiques rennaises de mobilité…….p44

1. La désaffection des transports en commun : vers une utilisation décroissante……p44
2. L'aménagement transitoire comme réponse au risque de report modal vers l'autosolisme……p46

C. Les conséquences économiques et sociétales de la crise sanitaire……..p47

1. Les effets des restrictions étatiques sur l'économie tertiaire rennaise : l'aménagement transitoire comme politique de soutien aux commerçants……p47
2. Les espaces publics comme alternative à la fermeture des tiers-lieux……p49

Chapitre III – Résilience et adaptabilité de l'espace public par l'aménagement transitoire : héritage de dynamiques antérieures à la crise sanitaire……p52

A. Les élections municipales : accélérateur de la mise en œuvre des aménagements transitoires..p53

1. L'incrémentalisme des politiques de mobilité : conflit de représentations entre conscience écologique et usage de l'automobile……p53
2. Les aménagements transitoires : d'une thématique de campagne à une mise en œuvre accélérée …….p55

B. L'aménagement transitoire et son insertion dans des objectifs antérieurs à la pandémie…….p56

1. Le contexte de pandémie : une opportunité pour atteindre des objectifs antérieurs liés au mobilité …….p57
2. Des axes problématiques identifiés en amont par les gouvernants urbains……p57
3. L'expérimentation : une méthode compatible avec le caractère incertain des politiques de mobilités …….p58

C. Une transition qui n'est pas éphémère : entre planification accélérée et inspiration dans l'urgence …….p59

1. Des aménagements transitoires à l'urbanisme de préfiguration……..p59
2. Des aménagements ne relavant pas de l'innovation : des propositions formulées antérieurement à la crise sanitaire……p61

Chapitre IV – La pérennisation des aménagements transitoires : d'une décision de gouvernance de crise à une légitimation ex post……p65

A. La verticalité de l'action publique métropolitaine en période de crise sanitaire…….p66

1. Agir dans une temporalité courte : l'allégement des dispositifs de concertation……p66
2. L'incompatibilité des dispositifs de démocratie locale avec la gestion de crise…….…….p67

B. L'expertise d'usage de Rayons d'action et son influence sur la décision en temps de crise…..p69

1. L'expertise associative de Rayons d'action comme moteur de la démocratie locale……..…p69
2. La coopération entre action publique locale et expertise associative d'usage……p71
3. La crise sanitaire : un tremplin pour la participation associative……p72

C. L'acceptabilité citoyenne : condition de pérennisation d'une décision non concertée……p73

1. La légitimation de l'action publique métropolitaine dans l'urgence : une action basée sur les procédures de démocratiques locales……...p73
2. L'évaluation ex-post : nécessaire distinction entre acceptabilité et participation citoyenne……p75

Conclusion……...p79

Bibliographie……...……p84

Annexes……...p88

Introduction

Le 23 janvier, l'OMS reconnaît le virus du SARS-CoV-2, apparu fin 2019 en Chine, comme transmissible entre êtres humains. Sept jours plus tard, l'épidémie est déclarée comme « urgence de santé publique de portée internationale » par l'organisation supranationale. C'est finalement le 11 mars qu'est déclaré l'état de pandémie. La France est alors confrontée à une saturation des hôpitaux et à l'augmentation exponentielle des nouveaux cas journaliers. Des mesures préventives inédites sont prises pour limiter les contaminations. Au-delà des recommandations hygiéniques et de distanciation physique devenues dans le langage commun des « gestes barrières », l'interdiction de déplacement est décidée le 16 mars 2020 suite à la réunion d'un conseil restreint de Défense à l'Elysée. Couplé de mesures non pharmaceutiques fortes comme la prohibition de regroupements ou de certaines activités, le confinement national s'inscrit dans le « stade 3 » de la lutte contre l'épidémie de Covid-19. Mis en œuvre du 17 mars au 11 mai 2020, du 30 octobre au 15 décembre de la même année puis du 3 avril au 3 mai 2021, il impacte la société française mais aussi le fonctionnement institutionnel de l'Etat. Face au caractère contraignant tant socialement qu'économiquement d'une telle assignation à résidence, l'exécutif garde cette solution « en tout dernier recours »[1]. D'autres mesures restrictives sont appliquées au gré de l'évolution de l'épidémie en France. Sont à citer entre autres le couvre-feu, le confinement localisé et temporalisé ou la fermeture de certains commerces, lieux de sociabilité et de culture.

Compte tenu de l'incertitude de la situation due à une méconnaissance de la maladie, aucune estimation certaine de la fin de l'épidémie n'est donnée en avril 2021. Afin d'accélérer sa fin, de nombreux experts scientifiques ont été invités à déterminer les lieux de contamination privilégiés. De ce florilège de rapports se dégagent trois critères principaux selon l'OMS : espaces bondés, contact étroit et espaces confinés, clos et mal ventilés. Certains géographes comme Guillaume Faburel, dans son ouvrage *Les Métropoles barbares*, soulignent alors que « la métropolisation des grandes villes […] empêche de casser la prolifération »[2]. En effet, l'importance et la concentration des flux et contacts entre les personnes accroissent la dissémination du virus.

1 Jean Castex, Premier ministre, Conférence de presse COVID-19 du 4 février 2021.
2 Marie Astier. « La métropolisation du monde est une cause de la pandémie ». *Reporterre* [en ligne]. 28 mars 2020.

Ces flux métropolitains sont facilités par la modernisation des mobilités et donnent un caractère global aux villes dans le cadre d'une économie transnationale (Keil, 2006, p492-493). Or la pandémie fait émerger de nouvelles critiques inhérentes à ce modèle, alors que 68% de la population sera urbaine en 2050[3]. Entre autre, l'impact écologique d'une telle concentration d'individus est décrié. Celle-ci entraîne une nécessaire artificialisation de l'espace urbain, contrevenant selon l'auteur des *Métropoles barbares* aux problématiques environnementales contemporaines. Des limites quant aux processus démocratiques sont aussi soulignées. Une telle concentration de citadins est en effet désignée comme vecteur de dépossession du pouvoir politique par Guillaume Faburel. Cette dernière est accentuée par une complexification des systèmes urbains (Estèbe, 2020, p59). Des conséquences sociales sont enfin soulignées. La métropole renforce la fragmentation socio-spatiale (Shatkin par Magnan, 2020, p37). Elle peut être aussi source de conflits au sein des territoires, selon l'analyse du mouvement de protestation des Gilets jaunes par le géographe Micheal Storper [4]. Cette remise en cause s'illustre empiriquement. La France connaît un phénomène d'exode urbain depuis les années 2000[5]. La pandémie pourrait accélérer ce phénomène[6] : certains citadins désaffectent déjà ce modèle urbain devenu selon eux trop dense. En effet, l'étude de l'Obsoco de 2017 révélait que 48% des personnes interrogées souhaitaient « vivre ailleurs »[7].

Ces questionnements ont fait l'objet d'un traitement médiatique intensif depuis avril 2020. La crise sanitaire est envisagée comme une invitation au changement. En effet, les gouvernements métropolitains ont dû prendre des décisions dans l'urgence pour contenir le virus. L'organisation de l'espace public a été repensée afin de favoriser une distanciation physique entre les individus. Les aménagements transitoires voient alors le jour. Les « coronapistes », pistes cyclables provisoires mises en place en mai pour désengorger les transports en commun et éviter un report modal vers des modes motorisés, deviennent un phénomène médiatique. Leur caractère expérimental, qualifié de « tactique » par les médias, est à contre-courant d'un urbanisme traditionnellement planificateur (Maulat, 2020, p147).

3« Urbanisation du monde » Espace mondial l'Atlas, 2018, [en ligne], consulté le 21/03/2021.
4 Romain Brethes et Thomas Mahler. « Les métropoles aspirent les richesses et divergent du reste du pays ». *Le Point* [en ligne], 15 février 2020.
5 INSEE *Analyses Ile-De-France n°59* – Mars 2017.
6 Emmanuel Laurentin. « Va-t-on vers un exode urbain ? ». *Le temps du débat, France Culture* [en ligne]. 23 juillet 2020.
7 L'observatoire des usages émergents de la ville. *Vague 1 : habitat, mobilité, consommation, travail, sociabilité, engagement ctoyen* – Septembre 2017.

Décrit comme à moindre coût, réversibles et rapidement réalisables, ils inspireraient une nouvelle manière de faire évoluer les espaces métropolitains[8].

Rennes Métropole n'a pas été exempte de cette nécessaire adaptation de l'espace public face à la pandémie. La Métropole étoffe elle aussi son réseau cyclable de manière transitoire avant d'annoncer la pérennisation d'une grande partie de ces aménagements en octobre 2020. Il convient alors de se demander si une telle promotion de l'urbanisme tactique a trouvé sa déclinaison dans l'opérationnalisation d'aménagements dans les villes et plus particulièrement à Rennes : quels sont les ressorts de ces aménagements urbains transitoires ? Ne sont-ils que des dispositifs de gestion de l'urgence, sur le mode de la réaction politique ou s'inscrivent-ils dans des agendas plus stables ? Relèvent-ils davantage d'agenda de *policies* ou de jeux de *politics* ? Relèvent-ils d'innovation de politique publique ou de recyclage d'instruments existant ?

La pandémie de Covid-19 : de la remise en cause du modèle métropolitain à sa résilience

La revue de littérature qui suit part d'une redéfinition de l'urbanisme au prisme des courants hygiénistes. Pourtant, presque deux siècles plus tard, les villes et plus particulièrement les métropoles seront désignées comme foyers épidémiques privilégiés. Après avoir étudié la valorisation de l'échelon urbain dans le cadre de la mondialisation de l'économie, nous aborderons la vulnérabilité que confèrent les flux globalisés à la diffusion d'épidémies à l'échelle urbaine. Cette constatation amène les décideurs publics à limiter par des mesures exceptionnelles les mobilités entre les villes et en leur sein. La promotion de recommandations sanitaires relatives au SARS-CoV-2 engendre de plus une mutation des comportements de déplacements, confirmant des enjeux identifiés antérieurement. Des aménagements temporaires et peu coûteux sont alors mis en place dans l'urgence. Qualifiés de « tactique » en référence aux pratiques *bottom up* nées sur le continent américain dans les années 1960, ces méthodes étaient auparavant peu développées en France. Elles entraînent alors un engouement médiatique.

L'urbanisme : un levier d'action au service de la santé publique

8 Cécile Peltier. Les sept piliers de la sagesse urbaine dans le « monde d'après ». *Le Monde* [en ligne], 26 juin 2020.

Selon l'architecte Albert Lévy, la santé est un « déterminant majeur dans la naissance de l'urbanisme ».[9] La première loi d'urbanisme promulguée en France fut la Loi sur l'insalubrité de 1850, visant à l'expropriation des propriétaires de logements mettant en danger la santé de ses habitants. Elle est l'œuvre d'une réflexion du courant hygiéniste, dont les porteurs souhaitaient intégrer la préservation de l'hygiène et de la santé publique au cœur de la fabrique de la ville. Une de leur principale inspiration fut la transformation de Paris sous le Second Empire, motivée par la densification des quartiers du centre de la capitale, alors même que l'épidémie de Choléra de 1842 avait montré que la mauvaise circulation de l'air accroissait la propagation virale. L'amplitude des rues et la prolifération des espaces verts, observées par le Baron Haussmann en Amérique, fait ainsi l'objet d'un mimétisme parisien. Le constat est le même lors de l'enquête sanitaire urbaine menée à Paris en 1906 concernant la maladie de la tuberculose. Les épidémies sont alors envisagées sous un angle territorial. L'introduction même du terme « urbanisme » est donc reliée à ce courant de pensée : l'alliance des médecins et des politiciens détermine des principes d'action et de réglementation des espaces urbains. La Loi Le Cornudet de 1919 institutionnalise l'urbanisme en imposant aux villes, selon leurs dynamiques démographiques et spatiales, la rédaction d'un projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension. L'aménagement, de sa conception à sa réalisation, devient un outil d'assainissement (Ghorayeb, 2019, p44). Sa stratégie passe par l'extension et l'aération des espaces, optimisant la distanciation entre les individus.

Les années 1990 ont été de plus une période d'affirmation du champ d'expertise de la santé en lien avec les politiques urbaines. La littérature scientifique s'est penchée sur les avantages des espaces verts sur la santé (Gascon par Honey-Rosés et al., 2020, p9) ou les interactions sociales en leur sein (De Vries par Honey-Rosés, 2020, p9). De même, des liens ont été tissés entre maladies chroniques et styles de vie : la sur-urbanisation, la mauvaise qualité de l'air, les technologies connexes ou les mobilités motorisées seraient des facteurs aggravants de cas d'obésité, de diabète ou de maladies cardiaques (Hamblin par Keil, 2021, p249). Certains chercheurs ont aussi fait un lien entre l'écologie, la politique, la santé et les maladies : ils utilisent le paysage comme lentille analytique pour examiner la matérialisation des discours politiques de santé dans des lieux particuliers (Mulligan et al. par Keil, 2021, p.250). Cette nouvelle expertise est alors en lien avec la gestion urbaine du SARS-CoV-2.

9 Anne Chemin. Comment les épidémies ont façonné l'urbanisme des métropoles occidentales. *Le Monde* [en ligne], 19 juin 2020.

La Métropole : un bassin de vie dense favorisant la propagation virale

Bien que l'hygiénisme soit un pilier fondateur de la planification, les espaces urbains et particulièrement métropolitains se révèlent être des lieux de contamination privilégiés. Cette constatation est liée aux dynamiques de mondialisation, décrite comme processus spatio-temporel de changement. Celui-ci sous-tend depuis les années 1970 une transformation de l'organisation des affaires humaines et une extension des activités à travers les régions et les continents (Held par Keil, 2006, p493). Le modèle métropolitain émerge alors. Entendu comme adaptation aux dynamiques économiques contemporaines, il prend en compte la nouvelle division internationale du travail et la révolution numérique conséquente aux NTIC (Offner, 2019, p350). L'Etat français n'est pas exempte de ces dynamiques en entamant sa décentralisation dans les années 1980. Les avantages économiques de la concentration métropolitaine semblent être multiples. Bassin d'emploi tant pour les employeurs que les salariés, cet échelon territorial favorise les innovations par des interactions intenses et rapprochées (Veltz par Offner, 2019, p351). Le sociologue et urbaniste Joël Garreau parle de « villes lisières » où la fonction principale des villes mue du résidentiel vers l'implantation et la concentration d'emplois (Garreau par Ghorra-Gobin, 2020, p61). Dans cette dynamique de compétitivité économique, les Métropoles cherchent à capter les classes créatives (Florida par Ghorra-Gobin, 2002, p62) en leur offrant une certaine qualité de vie. Une concentration de populations dans les grandes villes est alors observée, suivie d'une extension des zones urbanisées et de l'absorption des périphéries (Offner, 2019, p349).

Nous sommes entrés selon Roger Keil dans une phase d'extension urbaine. Elle se caractérise par une réorganisation des périphéries et par la création de nouvelles centralités fonctionnelles au niveau des emplois, des infrastructures et des densités (Keil, 2021, p496). Néanmoins, les villes avec une forte concentration d'habitants constituent un environnement favorable à la propagation d'une épidémie (Martinez et Short, 2021, p1). De plus, l'artificialisation constatée dans les zones urbaines accroît le nombre d'animaux porteurs de maladies, confirmant un lien entre maladies infectieuses et processus d'urbanisation étendue : les perturbations socio-écologiques conduisent à une augmentation des maladies, notamment de zoonoses, dans les zones urbaines et périurbaines (Keil, 2021, p251). En outre, l'intégration de systèmes d'échelles multiples fait des métropoles un pôle d'échange et donc un « hub » des flux de la mondialisation économique. Elle a rendu les voyages moins chers et plus faciles grâce à l'évolution du système de transport (Martinez et Short, 2021, p3). L'exposition humaine à des transmissions virales est donc facilitée par des frontières devenues poreuses (Estrada et Khan par Arellana et al., 2020, p2). Or c'est cette même hyper

mobilité qui rend les métropoles vulnérables et accélère le phénomène pandémique (Dumont, 2020, p8).

L'hyper mobilité entre les villes : une facilitation des flux viraux et microbiens

Les villes sont donc, par le biais de la mondialisation et des dynamiques économiques, des nœuds de concentration de flux humains. La combinaison du phénomène d'expansion urbaine et de l'interconnexion mondiale des villes facilite le trafic microbien, entendu comme mouvement des agents pathogènes à travers des mécanismes de transfert inter-espèces, de diffusion spatiale et d'évolutions pathogéniques (Mayer par Keil, 2000, p250). L'épidémie de SARS de 2002 à 2004 en est l'exemple. Première maladie infectieuse grave apparue au XXIème siècle, elle met en exergue le caractère global de la santé publique et amène à considérer le virus par une approche mondiale (Filder par Keil, 2006, p256). Dans le cas de la pandémie actuelle, le mode de diffusion est similaire. Il a en effet été comptabilisé durant les deux premières semaines de janvier 2021 1300 vols entre la Chine et les Etats-Unis, transportant 380 000 personnes dont 4000 en provenance directe de Wuhan, foyer épidémique[10]. Cette diffusion virale causée par les flux de mobilités se confirme dans le cas de la France (Dumont, 2020, p7).

La gestion de la pandémie a ainsi été axée sur une limitation de cette hyper mobilité. Certains Etats-Nations ont pris la décision de fermer leurs frontières et de limiter strictement les entrées sur leurs territoires. La France s'inscrit dans cette dynamique en fermant une première fois ses frontières en mars 2020 puis en février 2021. Elle limite également les mobilités à l'échelle étatique en interdisant sur des laps de temps déterminés les déplacements interdépartementaux et les transferts de villes à villes, sauf motif dérogatoire. Cette limitation des déplacements entre les villes impacte les mobilités en interne. En effet, la clientèle des transports en commun est réduite par la limitation des flux internationaux et nationaux (Honey-Rosés et al., 2020, p6). Cela amène à constater une mutation des déplacements au sein même des villes.

Les conséquences de la gestion de crise sur les comportements relatifs aux déplacements urbains

10 Lina Martinez et John R. Short. "The Pandemic City: Urban Issues in the Time of COVID-19", *Sustainability*, Mars 2021, Volume 13.

Comme il vient d'être mentionné, la crise sanitaire a dans un premier temps eu un impact sur l'usage des transports en commun, pilier du système urbain de mobilité. La baisse de leur fréquentation en temps de pandémie, due à la limitation des flux humains entre les différents espaces urbains, est renforcée par le risque de propagation virale qu'ils représentent (Grubler et Nakicenovic par Keil, 2006, p498). En effet, la promiscuité qu'ils imposent, combinée au manque d'aération, contreviennent aux recommandations sanitaires de distanciation physique.

A cette désaffection s'ajoute la limitation des motifs de déplacement par le biais de mesures réglementaires exceptionnelles. Pendant le confinement français de mars 2020, les déplacements ont été réduits au strict nécessaire : motif professionnel, obtention de biens de premières nécessités, consultations de santé ne pouvant être reportées et motif impérieux familial. Ces mesures ont été complétées par la fermeture de certains commerces et tiers-lieux sur des périodes intermittentes. Ainsi, même sans restriction de mobilités, lorsque cette décision s'applique, les deux principales activités motivant les individus à se rendre dans les espaces publics urbains, à savoir la socialisation et la réalisation d'achats au sein de commerces (Honey-Rosés et al., 2020, p4), n'ont plus lieu d'être.

La mutation des comportements de mobilité s'observe également dans le cadre déplacements professionnels. Les pratiques de télétravail ont connu un essor considérable avec 53% de la population active française en télétravail total entre mars et mai. Bien que dès juin, seul 26% des actifs aient conservé à plein temps ce mode d'exercice de l'activité professionnelle, un schéma semi-présentiel demeure pour certaines professions dites « télétravaillables ».[11] Il pourrait s'ancrer durablement dans les mœurs de la société (Dumont, 2020, p8), dans la mesure où l'ordonnance de réforme du droit au télétravail du 22 septembre 2017 en facilitait déjà son usage. Les déplacements urbains professionnels et de loisirs sont donc bouleversés par la pandémie. De nouveaux enjeux concernant les politiques publiques de mobilité ont alors été formulés.

La mise à l'agenda du problème (ré)émergeant du report modal vers la voiture

Il a ainsi été admis que la crise sanitaire « bouleverse les pratiques des usagers » et constitue « un révélateur de nos modes de vie, de nos habitudes, de tendances à venir »[12]

11 Mirna Safi et al. « La France confinée. Anciennes et nouvelles inégalités », dir. Marc Lazar., *Le monde d'aujourd'hui. Les sciences sociales au temps de la Covid.* Presses de Sciences Po, 2020, pp. 93-116.
12 Yannick Prebay. « Paroles déconfinées », *Transflash*, Juillet 2020, Numéro spécial, p1-2.

pour reprendre les mots de Yannick Prebat. La modification conjoncturelle des modes de déplacement prend, selon le Directeur du CEREMA, un tournant structurel. Les individus sont incités à suivre les règles de distanciation physique dans leur quotidien, y compris pendant leurs déplacements. C'est dans ce contexte que la pandémie a accentué l'attention portée aux politiques publiques relatives à la promotion du transfert modal vers d'autres modes de déplacement que la voiture. Selon les professeurs Florence Paulhiac Scherrer et Franck Scherrer, la pandémie a souligné « la place envahissante que l'automobile avait fini par occuper dans l'espace urbain » et évoquent des « défis de la mobilité en temps de distanciation physique »[13]. Cette place prégnante de la voiture résulte d'un étalement urbain depuis la seconde moitié du XXème siècle. Or, la désaffection des modes alternatifs au déplacement motorisé individuel à cause de l'épidémie amène à en envisager de nouveau un usage plus systématique.

En effet, depuis les vingt dernières années, les zones urbaines historiquement marginalisées font l'objet de nouveaux investissements et aménagements, ce qui engendre un déplacement de populations vers les banlieues. Ce phénomène est constaté dès les années 1970 aux Etats-Unis. Ces quartiers se gentrifient, les liaisons de transport sont repensées vers les centres urbains pour répondre à cette nouvelle demande (Honey-Rosés et al., 2020, p11). L'Europe suit cette dynamique (Anguelovski, 2014, p11). Cette « urbanisation étendue » (Keil, 2021, p246) présente deux conséquences. La première est le recours à l'usage de la voiture qui se banalise : l'automobile permet d'accroître les possibilités de logements sur le plan spatial, allant jusqu'à une cinquantaine de kilomètres autour du centre-ville (Halleux, 2001, p70). La seconde conséquence est la colonisation et l'accroissement des réseaux de transports collectifs péri-urbains (Filion et Pulver par Keil, 2021, p254).

Or, le transport public pâtit des recommandations sanitaires. La perception socio-psychologique des différents choix modaux (Kauffman par Maulat, 2000, p221) intègre désormais le contexte pandémique et les risques viraux liés. Le SARS-CoV-2 a provoqué « une crainte envers les transports publics, augmentant l'utilisation de la voiture »[14]. Cette augmentation présente le risque d'accentuer la condensation du réseau routier. Un nouvel essor des modes motorisés individuels serait de plus en contradiction avec le *Plan Climat* présenté par le gouvernement d'Edouard Philippe en 2017 et prévoyant d'atteindre la

13 Florence Paulhiac Scherrer et Franck Scherrer. « Partie 3 : quels impacts de la crise sur les mobilités », *Transflash*, Juillet 2020, Numéro spécial, p58

14 Cristina Pronello. « Partie 3 : quels impacts de la crise sur les mobilités », Transflash, Juillet 2020, Numéro spécial crise sanitaire, p49

neutralité carbone d'ici 2050. La valorisation des modes de transport actifs entre donc rapidement dans l'agenda des gouvernants.

Vers une valorisation des mobilités actives

Pour pallier au risque d'un report modal vers l'automobile, le vélo et la marche ont suscité un intérêt particulier dès les premiers mois de la crise. Des débats sont formulés autour de la nécessité de redonner plus d'espace aux piétons et aux cyclistes pour permettre la conformation aux mesures de distanciation physique (Alter par Honey-Rosés et al., 2020, p8). Une demande d'une partie des citadins français d'alternatives aux transports motorisés est formulée et particulièrement dans les villes de taille intermédiaire. Un retard de développement des réseaux cyclables s'est en effet creusé par rapport aux métropoles en raison du poids numérique et politique des automobilistes[15]. La marche à pied n'est pas en reste puisque des dispositifs destinés aux piétons comme l'élargissement des terrasses ou la fermeture à la circulation automobile de certaines rues ont été envisagés en parallèle.

L'argument économique entre aussi en compte dans le choix des gouvernants. En effet, les coûts d'utilisation et de fonctionnement des véhicules collectifs ont augmenté : impératifs de désinfection et réduction des capacités en sont les principales raisons. L'inclusivité des déplacements urbains est alors en jeu, puisque les classes sociales les moins favorisées sont les plus dépendantes de ce mode de déplacement (Honey-Rosés et al., 2020, p3). Dans le cadre des déplacements de petite distance, le transport actif présente l'avantage d'être moins coûteux financièrement (Rannard par Honey-Rosés et al., 2020, p5).

Selon la Maîtresse de conférence Céline Burger, les trois leviers en faveur des modes actifs sont ainsi activés : le développement d'infrastructures dédiées, couplé à un partage plus équitable des usages, s'accompagnent d'une campagne informative et de promotion, donnant plus de crédit aux mobilités douces[16]. De plus, la restriction des motifs de déplacement pendant les premières expériences de confinement a entraîné la réduction de l'usage de la voiture. Des externalités positives ont alors été constatées : la réduction du bruit, de la congestion routière et de la pollution sont supplémentées par un gain spatial pour les piétons et cyclistes (Martinez et Short, 2021, p4). Enfin, cette reconfiguration des voiries est en lien avec des objectifs sanitaires plus larges liés à l'activité physique et à l'exposition à la pollution, dont les bénéfices sont soulignés depuis plusieurs années déjà (Saelens par

15 Céline Burger. « La Covid-19 : une opportunité de transformer les mobilités par l'urbanisme tactique », The Conversation [en ligne]. Publié le 20 octobre 2020.
16 Ibid.

Honey-Rosés et al., 2020, p8). De tels mutations s'envisagent cependant dans une temporalité restreinte, ce qui questionne l'urbanisme planificateur français.

Urgence et urbanisme : un oxymore ?

L'urbanisme moderne aspire à une rationalisation des villes par le zonage, vision fonctionnelle et sectorielle des espaces urbains (Ghorayeb, 2019, p52). Cette discipline s'institutionnalise en France au XXème siècle, associant aménagement des villes et planification. Ensemble des études, démarches et procédures permettant aux acteurs publics de connaître l'évolution des milieux urbains, la planification dresse des hypothèses d'aménagements pour aboutir à la mise en œuvre de l'option retenue (Merlin et Choay par Maulat, 2020, p147). Cette approche se caractérise donc par « des projets longs, censés être réussis du premier coup »[17].

En temps de pandémie, cette temporalité de long terme se confronte au contexte d'état d'urgence sanitaire. L'incertitude de l'évolution épidémique amène le gouvernement central à prendre des décisions et mesures à court terme. Or comme il a été mentionné précédemment, de telles décisions ont affecté les usages et réglementations relatifs aux villes. Le rôle de la gouvernance urbaine dans la gestion de la pandémie est alors lié à l'adaptation de la morphologie urbaine dans un contexte d'improvisation (Kamalipour et Peimani, 2020, p2). Ce dernier est à l'antithèse de l'exercice habituel du rôle d'aménageur (Lévy, De Pertat et Soubeyran, 2019, p871).

Des « stratégies dérivées de l'urbanisme tactique »[18] ont alors été développées pour adapter l'espace public aux exigences sanitaires. Par « des actions rapides et ponctuelles sur l'espace »[19], les gouvernants locaux et leurs services ont repensé les voiries pour qu'elles coïncident avec les comportements et les usages induits par la pandémie. Ce modelage temporaire de l'espace a concerné dans un premier temps les mobilités, dont les pistes cyclables surnommées « coronapistes » ont été la principale illustration. Le webinaire « Aménagements cyclables temporaires et confinement : quelles opportunités ? » organisé le 22 avril 2020 par le CEREMA a démontré aux élus locaux les divers intérêts que présentaient ces aménagements cyclables pour éviter une congestion automobile à la sortie

17 Mathieu Chassignet et Eric Vidalenc. « S'inspirer de l'urbanisme tactique pour adapter les villes à la distanciation physique », *The conversation* [enligne]. Publié le 23 avril 2020.
18 Ibid.
19 Céline Burger. « La Covid-19 : une opportunité de transformer les mobilités par l'urbanisme tactique », The Conversation [en ligne]. Publié le 20 octobre 2020.

du premier confinement. L'élargissement des espaces publics en faveur du piéton, « grand oublié des politiques de mobilité » a été « l'autre enjeu du déconfinement » selon Mathieu Chassignet et Eric Vidalenc[20]. Certaines municipalités ont ainsi agrandi leurs trottoirs, terrasses commerçantes et mis en place des files d'attentes externes à l'aide de marquages temporaires. La médiatisation de ces méthodes sous le terme « tactique » deviendrait selon le chercheur Gilles Pinson un « élément de catalogue de la métropole attractive »[21], occultant l'initiative et l'expertise citoyennes de cette méthode de fabrique de la ville.

Les espaces publics seraient ainsi une clé pour permettre l'adaptation des villes au SARS-CoV-2 en raison de leur capacité à être remodelés rapidement en cas d'urgence (Polko par Honey-Rosés et al., 2020, p4). Les décideurs publics ont, dans des crises antérieures, usé de la planification urbaine pour rendre les villes résilientes et les faire évoluer (Megahed et Ghoneim par Martinez et Short, 2021, p2). Quelques temps après les premières expérimentations temporaires dans certaines métropoles à travers le monde, des urbanistes, des architectes, des maîtres d'œuvre et des journalistes ont commencé à nourrir une réflexion sur un changement durable de la perception des individus quant aux espaces publics (Alter, Florida et Roberts par Honey-Rosés et al., 2020, p1). L'épidémie de Covid est alors décrite comme une opportunité de se saisir de ces modifications temporaires pour instaurer une dynamique de refonte vers des villes plus durables, vertes et apaisées (Nieuwenhuijsen et Roberts, 2020, p8). Les aménagements transitoires sont-ils assimilables à une « effervescence créatrice » (Dobry, 2009, p258) ? En d'autres termes : étaient-ils vraiment impensés et impensables avant la crise sanitaire ?

Cadrage théorique : la gouvernance des villes en crise, vecteur d'impacts structurels ?

Pour comprendre cet engouement médiatique autour de la refonte des villes, nous inscrirons d'abord la gestion de la pandémie dans l'état de l'art relatif au gouvernement des crises. Cela nous permettra de montrer comment la diffusion mondiale du SARS-CoV-2 met en lumière la gestion multi-niveaux des gouvernements urbains. Enfin, nous replacerons les aménagements transitoires dans le cadre des théories relatives au changement au sein de l'action publique.

20 Mathieu Chassignet et Eric Vidalenc. « S'inspirer de l'urbanisme tactique pour adapter les villes à la distanciation physique », *The conversation* [enligne]. Publié le 23 avril 2020.
21 Sébastien Billard et Rémi Noyon. « L'épidémie a mis l' « urbanisme tactique » à la mode. Est-ce vraiment un bon plan ? », L'obs [en ligne]. Publié le 24 mai 2020.

Le gouvernement de la crise sanitaire Covid-19

La gestion de la pandémie fait écho à l'état de l'art relatif au gouvernement des crises et catastrophes. Il est admis qu'aujourd'hui, les secteurs économiques, politiques et sociaux sont susceptibles d'être touchés par des crises. « Financière », « environnementale », « agricole » ou « sociale » sont autant d'adjectifs que les discours, données et théories accolent à ce phénomène global, alimenté par la mondialisation et l'interdépendance entre les réseaux et les marchés (Aguiton et al., 2019, p9). L'étude de ces crises par les sciences humaines et sociales est liée à celle des catastrophes, dont le caractère rare, intense et soudain amène un traitement dans l'urgence. La situation de crise est directement en corrélation avec la catastrophe qui en influence l'intensité (Gilbert, 2005, p176). A la manière de la crise, la catastrophe recouvre elle aussi une diversité de champs : elle peut être tant naturelle que technologique ou sanitaire. Les dommages importants qu'elle cause au niveau matériel, humain et/ou environnemental sont une potentielle source de déstabilisation sociale et politique (Gilbert, 2005, p176). La catastrophe appelle alors à une réponse impliquant une institutionnalisation de « pratiques de gestion dédiées » à l'origine du « gouvernement des crises » (Revêt et Laugumier, 2013, p12). La pandémie n'échappe pas à ce type de gouvernance, en témoigne les propos du Président de la République Emmanuel Macron qui déclarait en novembre 2020 que « rien n'est pire que l'incertitude » et qu'il était nécessaire d'apporter « de la cohérence, de la clarté, un cap »[22]. Etudier la gestion de l'épidémie SARS-CoV-2 nécessite de revenir sur la formulation de celle-ci en tant que crise.

L'incertitude, pour reprendre les propos du Chef de l'Etat français, suggère un défaut de connaissances résultant de l'insuffisance de données d'observation et de manque de recul dans le temps. Elle limite la capacité d'action des individus et la prévision de l'avenir (Borraz, 2008, p14-15). La propagation de la Covid-19 à l'échelle mondiale et ses conséquences sociétales sont apparues lors de l'émergence de la maladie comme impensables, tant du côté de l'opinion publique que du gouvernement français (Lazar, et al., 2020, p10). En effet, la notion de risque ponctue les pratiques et discours des acteurs institutionnels et des mouvements sociaux. Elle permet, par un processus de conversion de potentiels problèmes, de transformer l'incertitude en objet d'action relevant d'organisations dédiées (Borraz, 2008, p17). Ainsi, l'OMS à l'échelle mondiale et la DMI à l'échelle nationale ont pour mission de surveiller les maladies infectieuses. Pourtant, si la Chine alerte l'organisation supranationale le 31 décembre 2019, trois mois plus tard les médias français

22 Valentin Deleforterie et AFP. « Confinement : Macron dit vouloir mettre fin à « l'incertitude » ». RTL [en ligne]. Publié le 22 novembre 2020.

relaient l'arrivée d'une vague de patients infectés vers les hôpitaux. La pandémie serait alors un risque scélérat, dans la mesure où il était annoncé et connu mais sous-estimé en raison de sa familiarité (Dedieu par Bergeron et al., 2013, p42). L'anthropologie des catastrophes a de plus montré qu'un évènement prend sens en fonction des crises qui l'ont précédé (Keck, 2013, p93). Or, la gestion de la dernière pandémie, celle du H1N1 de 2009, a été sujette à controverses concernant la surévaluation du risque épidémique.

Le SARS-CoV-2 a néanmoins fini par être mis à l'agenda des gouvernants. D'une fatalité naturelle, le virus a acquis le statut de problème public (Garraud, 2019, p54). Suite à l'allocution du 12 mars du Président de la République, la France passe d'une situation sous contrôle à un « péril majeur » (Benamouzig, 2020, p45). Cette conversion résulte de débats et de controverses médiatiques, liées dans le cas présent à la saturation des hôpitaux et l'insuffisance du stock de masques et de tests diagnostiques. Le passage du risque à la catastrophe impose une gestion dans l'urgence pour préserver les aspects vitaux d'une société lorsqu'ils sont menacés (Gilbert, 2005, p184). Le confinement s'impose alors comme « la seule solution possible » selon Jean-François Delfraissy[23].

Cette mise en crise ébranle la légitimité de l'Etat et implique le développement d'organisations et de politiques de gestion de crise pour en sortir (Aguiton et al., 2019, p15). En effet, l'Etat moderne trouve son fondement au XIXème siècle dans la préservation de la sécurité, étendue à une diversité de domaines allant du maintien de l'ordre public aux risques économiques, professionnels et sociaux (Borraz, 2008, p26). Toutefois, la complexification croissante des systèmes économiques, politiques et sociaux tend à associer à cette gestion étatique une expertise scientifique (Dourlens et al. avec Borraz, 2008, p28). Dans le cadre de la pandémie, la mobilisation d'un Conseil scientifique assure l'association entre expertise indépendante et décision publique. Il convient néanmoins de souligner qu'une pandémie est par définition une « épidémie étendue à toute la population d'un continent voire du monde entier »[24]. La crise, par son caractère mondialisé, devient majeure : les conséquences humaines, matérielles et environnementales qui en résultent amènent à s'intéresser moins aux causes qu'à la situation engendrée (Lagadec par Gilbert, 2005, p177). Les autorités nationales et supranationales se heurtent à une propagation virale dont nous avons vu que la globalisation des flux en favorisait l'intensification. L'échelon urbain n'est pas non plus en reste, puisque la métropolisation, qualifiant l'alignement du développement des villes sur les

23 Claire Legros et Pascale Santi. « Jean-François Delfraissy, un équilibriste sur le fil de l'épidémie ». Le Monde, 18 juin 2020.
24 Dictionnaire Larousse.

dynamiques économiques contemporaines, s'intègre dans les flux de mondialisation (Offner, 2020, p349). La pandémie fait donc partie de ces catastrophes appelant à une intervention combinant acteurs politiques supranationaux, nationaux, locaux et gestionnaires techniques (Revêt et Langumier, 2013, p16-17).

Le gouvernement de la pandémie répond ainsi à une gestion multi-échelle. L'interdépendance des systèmes politiques soulignée par les *policy transfer studies* (Dumoulin et Saurugger, 2010, p9) a permis le transfert d'instruments de politiques publiques de gestion de la pandémie au niveau local et national : confinement, gestes barrières et fermetures des tiers-lieux en sont les principaux exemples. Dans quelle mesure les aménagements transitoires mis en place à l'échelon urbain s'inscrivent dans cette dynamique ? Une telle question nécessite de se pencher sur la gouvernance territoriale dont les tenants résultent d'une coopération entre autorités publiques, acteurs privés, associations, porteurs de projets et citoyens (Simoulin, 2007, p261).

Les aménagements transitoires : résultats d'une gouvernance métropolitaine multi-niveaux

L'économie mondiale façonne les villes depuis le début des années 1960, ce qui amène les villes à devenir globales pour s'insérer dans les flux de l'économie libéralisée (Sassen, 1991, p3). Ces enjeux contemporains donnent naissance à la métropole, nouvelle phase du développement urbain qui permet à la ville de se positionner comme entrecroisement des flux de capitaux, de biens, de services et d'humains (Offner, 2020, p350). Polariser les individus et les firmes lui assure un statut de coordinatrice des acteurs et activités (Magnan, 2020, p37). Le pilotage territorial de ces villes mondialisées s'inscrit alors dans une combinaison des échelons géographiques et des enjeux politiques et économiques (Offner, 2020, p350). La mise en réseau des villes n'échappe pas à la maladie infectieuse qu'est le SARS-CoV-2 et participe même à sa diffusion. Cette catastrophe sanitaire altère l'usage des espaces publics et des comportements observés en leur sein. La gouvernance urbaine de la pandémie résulte de l'adaptation des lieux publics au rythme de la Covid (Law et al., 2020, p67). Les stratégies d'urbanisme temporaire sont ainsi appliquées par les décideurs locaux pour permettre une meilleure distanciation entre les personnes au sein des espaces urbains. La systématisation de ces méthodes, observées dans de nombreuses villes et métropoles, nous permettent de souligner l'aspect multi-niveaux du mode de gouvernement urbain. En effet, l'action publique à cet échelon résulte d'une circulation de savoirs, d'expertises,

d'instruments, de pratiques et de modèles générés par des échanges bilatéraux voire multilatéraux entre les villes elles-mêmes, leurs gouvernants et les organisations tierces (Béal, Epstein et Pinson, 2015, p104). Il conviendra d'étudier ici la gestion métropolitaine de la pandémie au prisme du croisement des modes de gouvernances internationales, nationales et locales.

Les *policy transfert studies* précédemment mentionnées permettent de cadrer théoriquement la diffusion entre les différentes villes des techniques d'aménagement transitoire. Ces dernières sont au croisement de deux dynamiques de transfert. La première est l'institutionnalisme sociologique, défini comme un alignement volontaire sur des cadres cognitifs dans un contexte donné (Dumoulin et Saurugger, 2010, p9). Il résulte d'un besoin de légitimation des acteurs. Le contexte d'incertitude inhérent à la crise sanitaire entraîne ce besoin de légitimation pour des décideurs soumis à un risque politique associé : les gouvernants et administrateurs craignent en effet une mise en cause de leur responsabilité individuelle voire une déstabilisation plus large de l'équilibre politique (Borraz, 2008, p117-118). Découle de ce fait une seconde dynamique qui est l'apprentissage, processus par lequel les connaissances attachées aux politiques, institutions, arrangements administratifs et idées d'un système politique sont utilisées pour être développées dans d'autres systèmes politiques (Dumoulin et Saurugger, 2010, p14). Ce transfert horizontal résulte d'un mécanisme volontaire que nous observons dans le cadre des aménagements transitoires. L'exemple très médiatisé des *Ciclovías* à Bogota et de la promotion des méthodes informelles d'urbanisme dit « tactique » illustre la diffusion de ces « bonnes pratiques » vers lesquelles se sont tournés les acteurs locaux (Béal et al., 2015, p104). Les *policies mobilities* (Béal et al., 2015, p104) donnent à voir, à travers la diffusion de méthodes de malléabilité des espaces publics, une transformation des villes et du contexte mondialisé dans lequel elles évoluent.

La pandémie permet aussi de souligner le rôle de l'Etat dans la gouvernance urbaine, que la décentralisation française avait mis en retrait par un transfert de compétences institutionnalisé. Celui-ci ne disparaît pas de la gouvernance métropolitaine mais son intervention devient indirecte. La gestion urbaine de la crise sanitaire par les aménagements transitoires est en partie le fruit d'un Etat néo managérial : la circulation et la diffusion du modèle des aménagements transitoires procède de son identification et de sa diffusion en tant qu'expérience « innovante » et « exemplaire » (Béal et al., 2015, p105). Les webinaires organisés en avril 2020 par l'établissement public qu'est le CEREMA ou ses notices explicatives à destination des collectivités territoriales relèvent de cette intervention indirecte. Résultat d'une circulation croisée par une mise en réseau des collectivités (Béal et

al., 2015, p105), ces aménagements pensés pour rendre plus agile l'espace public sont donc mis à l'agenda des villes par un gouvernement à distance de l'Etat.

Enfin, l'échelon urbain amène à s'interroger sur les mécanismes de démocratie locale en temps de pandémie. Si l'échelle locale est envisagée comme une possibilité de « reconquête citoyenne », la démocratie au sein des villes demeure représentative et renforce le pouvoir « notabilaire » (Lefebvre, 2020, p138). Les outils de la participation citoyenne comme la concertation sont écartés au profit d'une gestion de crise rapide et réglementée par l'ordonnance du 1er avril 2020. La consultation des habitants apparaît comme une procédure allongeant l'action publique locale. Pourtant, des mécanismes de circulation horizontale perdurent à travers la médiation d'associations d'usagers (Béal et al., 2015, p107). Paris en Selle et d'autres associations lobbyistes de la pratique du vélo jouent le rôle de canaux de diffusion du modèle d'aménagements temporaires. Néanmoins, le degré de contrainte de ce type de circulation est faible.

Les aménagements transitoires, résultat d'une gouvernance urbaine multi-niveaux, interrogent alors sur les possibilités de résilience qu'ils offrent. Entendue comme la capacité d'un système à absorber les perturbations, la résilience devient un aspect des politiques de gestion de crise (Holling par Giry, 2020, p483). L'objectif de restaurer post-catastrophe les systèmes politiques, sociaux et économiques trouve un écho territorial : la responsabilisation des collectivités comme prérogative liée à la décentralisation (Giry, 2020, p486). Cette « convalescence sociale et sociétale sur le long terme » (Copplet et al., 2021, p2) est-elle source de mutation d'un système métropolitain ?

De l'urbanisme transitoire au changement durable

Les aménagements transitoires mis en place provisoirement dans les métropoles peu avant l'été 2020 ont été annoncés comme pérennisés quelques mois plus tard. Temporaires mais s'inscrivant dans des méthodes d'aménagement durable selon le CEREMA[25], ils sont assimilés aux méthodes de l'urbanisme tactique. Conceptualisées dans les années 1960, elles s'érigent en réponse à l'institutionnalisation d'une discipline devenue fonctionnaliste et planificatrice, dont l'apanage est celui des décideurs publics. L'urbanisme tactique est lui décentralisé, bottom-up, agile et peu coûteux économiquement et techniquement. Il consiste en la mise en œuvre d'opérations de court terme pour attirer l'attention des gouvernants locaux sur la faiblesse de certaines politiques urbaines (Lydon et Garcia, 2015, p12).

25 CEREMA. « Vers des villes et des territoires 100% marchables, 100% cyclables », 9 juin 2020

L'objectif est alors d'influencer sur le moyen à long terme le processus décisionnel de fabrique de la ville (Nédélec, 2013, p95). Cette méthode résulte ainsi de l'initiative citoyenne, où les utilisateurs investissent l'espace sans passer par les outils de médiation des politiques urbaines (Pinson, 2020, p563). Or, c'est cette dimension bottom-up, annihilée par le gouvernement de la catastrophe sanitaire, qui remet en cause cette dimension « tactique » des aménagements mis en œuvre. Pour qualifier ces dynamiques, le terme « transitoire » est évoqué. Dans le cadre de l'urbanisme, il désigne les initiatives qui visent à l'appropriation d'espaces à l'usage indéterminé ou inoccupés afin d'en réactiver la vie locale[26]. Cette « mise en évènement de l'occupation temporaire » constitue un moyen d'inscrire un lieu dans un projet pour en affiner la programmation (Pinard et Vivant, 2017, p31). Cette méthode de production urbaine, si elle n'est pas née de la crise sanitaire, aborde néanmoins le thème du changement par préfiguration.

Son analyse appelle cependant à une approche par les instruments dans la mesure où, dans le cadre des politiques publiques, le changement résulte d'un processus d'interdépendance (Dumoulin et Saurugger, 2010, p18). Les instruments sont définis comme des dispositifs techniques et sociaux qui organisent les rapports entre la puissance publique et ses destinataires (Lascoumes et Le Galès, 2005, p12). Ils sont aussi un indicateur de rupture dans l'orientation des politiques (Hall par Lascoumes et Le Galès, 2005, p12). Le recours à une planification temporaire au sein des villes n'est pas innovant, même pour les pays à tradition planificatrice. En effet, l'adaptation temporaire et rapide des espaces publics s'observent lors de l'organisation d'évènements sportifs par exemple (Law et al, 2020, p6). Néanmoins, ces méthodes d'urbanisme transitoire permettent une préfiguration de la potentialité d'un lieu. L'utilisation de celle-ci comme ressource de modulation des espaces publics face à la pandémie trouve son explication dans la crise politique qu'elle provoque : affectant plusieurs sphères sociales d'une même société, son efficacité relève d'une interdépendance des acteurs (Dobry, 2009, p1).

Les méthodes temporaires font écho à l'incrémentalisme des politiques publiques, dont l'évolution est graduelle et s'illustre par un mécanisme « de petits pas » (Jönsson-Leclerc, 2019, p313). Le caractère éphémère de ces politiques publiques d'urgence à faveur des modes actifs de déplacement permet aux décideurs de ne pas se positionner dans une démarche de modification substantielle de la place de l'automobile en ville. Celle-ci est en effet sujette à des conflits d'intérêts inhérents à l'histoire de la fabrique des espaces urbains.

26 FNAU. « Ile-De-France 2020, la région se transforme : l'urbanisme transitoire », Février 2018

L'incrémentalisme souligne donc la progressivité du changement : les décisions sont orientées par les normes et valeurs propres à la société française, et ici à son rapport culturel aux modes de transport motorisés. Un changement radical apparaît donc théoriquement improbable.

Pourtant, ce ne sont pas les incitations législatives et les objectifs formulés à l'international qui manquent pour réduire la place de la voiture en ville, comme nous l'aborderons ensuite. De telles politiques relèvent de l'échelon territorial, conformément aux lois de décentralisation qui transfèrent aux collectivités les compétences relatives à la voirie et aux mobilités. Or l'horizon politique d'un élu local est structuré par l'agenda électoral (Pierson, 2000, p448). Les politiques de promotion des mobilités actives se heurtent aux représentations de la voiture dans la société française. La crise sanitaire apparaît comme une fenêtre d'opportunité pour l'implémentation de telles politiques (Kingdon par Ravinet, 2019, p266). En effet, les aménagements transitoires sont des *policy stream* que la crise sanitaire vient coupler au *problem stream* qu'est la nécessaire distanciation physique en temps de pandémie. Combiné au *political stream* du moment, c'est-à-dire les élections municipales, le contexte devient favorable : la « solution » transitoire est donc le résultat de la mise en lumière d'un partage de l'espace public encore très favorable à l'automobile.

La thèse des « trois I » de Bruno Palier et Yves Surel vient supplémenter ce cadrage théorique. L'adoption de réformes importantes résulte d'une combinaison entre trois outils de politiques publiques (Palier et Surel, 2005, p11-16). Le premier concerne les intérêts : les acteurs concernés effectuent un calcul rationnel pour décider de l'implémentation ou non d'une politique publique. Viennent ensuite les institutions, constituées de l'ensemble des réglementations et pratiques informelles qui influencent le comportement des acteurs. Enfin, les idées recouvrent la dimension intellectuelle des politiques publiques. Le tableau suivant relie cette thèse à la situation relative aux aménagements transitoires :

Tableau 1 : les aménagements transitoires analysés au prisme du modèle des 3I

Intérêts	Institutions	Idées
Etat Remplir ses engagements supranationaux de transition durable Assurer le gouvernement à distance **Elus locaux** Transfert du coût politique sur le contexte sanitaire Légitimation par transfert horizontal de « bonnes pratiques » Perspectives électorales **Usagers et associations** De lobbying des modes actifs : défense de leur projet associatif De lobbying des modes motorisés : diminution de leur hégémonie sur l'espace public	**Cartes mentales** Construction du modèle urbain historiquement liée à l'automobile Etalement urbain **Réglementation** Fonctionnalisme et rationalisme des politiques d'urbanisme **Stratégies politiques** Enjeux électoraux inhérent à la démocratie locale	**Valeurs fondamentales** Tensions entre droit à la mobilité automobile et enjeux environnementaux **Croyances** Nécessaire intervention de l'action publique locale pour protéger les populations du risque épidémique Espace public comme solution au respect de la distanciation physique

Problématisation

Au croisement de la revue de littérature et du cadrage théorique, nous constatons que les crises mettent les politiques publiques et notamment urbaines au défi sur trois niveaux :

- **Celui de la temporalité de l'action publique :** l'urgence et l'incertitude générées par la crise constitue-t-elle un resserrement du temps d'action, par des méthodes expérimentales notamment ?
- **Celui du mode de gouvernance :** cette crise conforte-t-elle le jeu d'acteurs existants dans la gouvernance urbaine ou fait-elle émerger de nouveaux décideurs et experts de l'action publique urbaine ?
- **Celui des instruments et des contenus des politiques publiques :** assiste-t-on à une innovation des instruments utilisés et du contenu des politiques publiques ? Ou relèvent-elles d'un couplage entre problème constaté et solutions existantes ?

En effet, les aménagements transitoires résultent d'une politique publique élaborée et mise en œuvre en quelques semaines. Ils sont matérialisés par des plots ou marquages jaunes associés à une signalétique éphémère, leur conférant une dimension expérimentale qui tranche avec un urbanisme planificateur. Ils sont de plus le fruit d'une gouvernance urbaine caractérisée par l'intervention d'un nombre d'acteurs limité et sans consultation citoyenne préalable. Pourtant, ils sont pérennisés fin 2020 sous couvert de leur taux de fréquentation.

Cela nous amène à nous poser la question suivante : **Comment expliquer la pérennisation d'aménagements élaborés en tant que politique publique de gestion de crise ? S'inscrivent-ils dans une nouvelle façon de concevoir la ville, basée sur l'expérimentation et la validation empirique plutôt que sur la planification et la concertation ?**

Hypothèses

De cette question, nous tirons quatre hypothèses :

H1 : La contagiosité du virus amène les gouvernants des villes à repenser l'espace public afin de favoriser la distanciation physique. L'échelon métropolitain apparaît comme levier d'action privilégié compte tenu de sa fragilité face à la pandémie.

H2 : L'épidémie revêt un caractère territorialisé dans la mesure où les lieux de contamination privilégiés sont les grands ensembles urbains. En ce sens, l'Etat, conformément aux dynamiques de décentralisation, n'est pas l'acteur principal de la gestion de crise au niveau urbain. Les élus et gouvernants locaux sont les principaux concernés par cette gestion.

H3 : L'impréparation de l'Etat français face à une telle crise sanitaire engendre un contexte d'urgence et d'incertitude. Les gouvernants urbains doivent alors agir sur une temporalité plus courte, rapide et à moindre coût. Leurs décisions revêtent un caractère « transitoire » dans la mesure où ils constituent des réponses à une situation problématique qui est censée être passagère.

H4 : La pandémie ouvre des brèches concernant l'essence même de la fabrique de la ville. Les conséquences du premier confinement et l'incertitude quant aux perspectives futures se feraient encore ressentir sur l'usage de l'espace urbain. Des caractéristiques plus profondes sont aussi questionnées comme l'opportunité d'évoluer vers une ville plus durable, la fin de l'hégémonie de l'automobile dans la construction urbaine ou la volonté de plus de participation citoyenne. L'urbanisme tactique apparaît dans les médias comme une manière de construire la ville cohérente avec ces aspirations.

Design et méthodologie de l'enquête

Le terrain d'enquête choisi pour tester nos hypothèses est Rennes Métropole. L'accès à l'information est en effet facilité par la proximité géographique de la ville. Etudier Rennes permet aussi de mettre en perspective les dynamiques observées dans certaines villes

mondiales à des ensembles urbains moins conséquents. Métropole de droit commun, Rennes demeure la capitale régionale bretonne et n'est pas pour autant exempte des transformations sociales, politiques et économiques inhérentes au processus de métropolisation des villes. De plus, la pérennisation des aménagements transitoires rennais est annoncée seulement quelques mois après leur mise en œuvre, ce qui alimente notre objet d'étude.

Pour mener cette enquête, neuf entretiens ont été réalisés auprès de divers acteurs[27]. J'ai ainsi pu m'entretenir avec des membres des services de la Métropole, des élus mais également des adhérents de l'association Rayons d'action, des chercheurs en urbanisme et géographie et enfin la Responsable du pôle mobilité de l'AUDIAR. La diversité des profils m'a permis d'obtenir un point de vue global sur les dynamiques et les perspectives inhérentes aux aménagements transitoires.

Présentation du plan

Ce mémoire se divise en quatre chapitres. Le premier détermine les raisons qui font de Rennes une échelle de décision dans la gestion de la pandémie. Le second revient sur le lien étroit entre mutation des usages de la ville dans un contexte de crise et caractéristiques inhérentes au modèle urbain rennais. Dans un troisième chapitre, nous prouverons alors que les aménagements transitoires sont en réalité l'héritage de propositions de planification déjà formulées et ayant vocation à se coupler à des problèmes déjà identifiés. Nous conclurons dans un ultime chapitre que la décision de pérennisation de ces aménagements résulte d'enjeux de *politics*, confirmant leur lien avec des dynamiques hors contexte sanitaire.

[27] Se référer aux annexes pour un descriptif précis des entretiens.

Chapitre I – Les dimensions métropolitaines de la pandémie : la métropole rennaise vectrice de contamination ou échelle de décision ?

Encadré 1 : Raisonnement du chapitre 1

Nous chercherons à montrer dans ce chapitre que les aménagements transitoires rennais :

→ Sont des solutions systémiques s'inscrivant une dynamique de réflexion mondialisée

→ Sont des solutions réappropriées localement, ici au prisme de la décentralisation française

→ S'inscrivent dans l'intermédiation étatique de gestion de crise

Nous conclurons que les aménagements transitoires sont des décisions de politiques publiques prises par l'exécutif rennais résultant d'une gouvernance multi-niveaux.

La territorialisation de la pandémie est le fruit d'une dynamique de globalisation qui fait des villes un entrecroisement de flux de capitaux, d'humains, de biens et de services. Par conséquent, la triade classique agent-hôte-environnement qui est affectée traditionnellement aux maladies infectieuses aspire à muer vers une logique dynamique intégrant l'idée d'un réseau de villes mondiales. Celui-ci accélère en effet le déplacement des agents pathogènes (Keil, 2006, p496). C'est pourquoi la prise en charge d'une pandémie est pensée à un échelon territorial.

Ce chapitre montre dans un premier temps que Rennes est, conformément aux études déjà menées, un lieu de contamination privilégié compte tenu des caractéristiques que lui confère sa métropolisation. Au même titre que des villes mondiales et mondialisées, elle se saisit alors des enjeux relatifs à cette territorialisation. Nous expliciterons ensuite dans quelle mesure la réaction de la municipalité s'inscrit dans une dynamique de circulation internationale de modèles et perspectives de réponses. Enfin, nous déterminerons quels acteurs ont été les porteurs de ces politiques d'aménagements transitoires.

A. La Métropole : un lieu de contamination privilégié

Il convient de déterminer les caractéristiques qui font de la métropole, en tant que forme d'organisation, un terrain propice à la diffusion du SARS-CoV-2. A l'hiver 2020, une

comparaison réalisée auprès de 24 pays a permis de dégager trois facteurs épidémiques : la part des personnes âgées dans la démographie du pays, la densité de population et l'intensité des mobilités intérieures et extérieures (Rosental, 2020, p24).

Nous retiendrons de cette comparaison trois critères de vérification pour affirmer la territorialisation du risque de propagation virale à Rennes. Le premier sera son aspiration à devenir un ensemble urbain attractif. De celle-ci découle une concentration des emplois et mobilités conformément à des logiques de compression de temps et d'espace (Magnan, 2020, p28). Enfin, nous verrons dans quelle mesure la démographie rennaise s'inscrit dans les dynamiques de propagation virale liée à la densité de population.

1. L'aspiration rennaise à devenir compétitive grâce à une forme d'organisation métropolitaine

La loi du 27 janvier 2014 dite MAPTAM consacre quatorze métropoles françaises. En 2015, Rennes fait partie des neuf premières villes dont le taux de population permet l'accès au statut de métropole de droit commun. Cette réforme territoriale aspire à l'affirmation de ce type d'EPCI pour permettre le redressement économique du pays[28]. L'article L5217-1 du CGCT confirme un objectif d'amélioration de « la compétitivité et la cohésion » de ces ensembles urbains. Rennes s'érige alors en « puissance régionale » grâce aux compétences métropolitaines qu'elle acquiert, combinées à un budget dédié à l'investissement s'élevant à 504 millions d'euros en 2018 (Frinault, 2020, p59).

Pour accroître cette compétitivité, le modèle métropolitain repose également sur une attractivité relative à la qualité de vie. Cette dernière permet d'attirer les élites de la société de connaissance (Offner, 2020, p350-353). L'élu à l'urbanisme Marc Hervé affirme l'inscription de Rennes dans cette volonté d'offrir un environnement de vie agréable :

> *Un cadre de vie qui soit agréable. Parce que on ne construit pas pour construire, on est toujours très vigilant à chaque fois qu'on a l'acte de construire, de maintenir ce qu'est ce cadre de vie agréable et qui est noté d'enquêtes en enquêtes, de taux de satisfaction en taux de satisfaction, par les Rennais et les Rennaises.*[29]

La volonté de proposer un cadre de vie cohérent avec les aspirations des riverains vient suppléer une apparente attractivité pour les actifs. L'offre universitaire et les centralités rennaises permettent également de capter une population étudiante relativement bien

[28] https://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles
[29] Entretien avec Marc Hervé.

diplômée, dont une partie trouvera par la suite un emploi à Rennes. Ainsi, la Métropole se trouve à la troisième place des Métropoles françaises en terme de propension de cadres et de professions intellectuelles supérieures (Aguilera et Chauvel, 2020, p68), favorisant alors son développement économique.

Le modèle métropolitain rennais s'inscrit de fait dans un objectif de compétitivité. Découle en conséquence une concentration de l'emploi et des mobilités sur le territoire.

2. La concentration de l'emploi et des mobilités

La volonté de rendre Rennes attractive pour les populations actives est en lien avec l'offre d'emplois proposée au sein de la Métropole. En 2017, 55% de la population rennaise occupe un emploi tandis que 23,1% est en étude ou en stage[30]. Rennes connaît en effet un important développement économique depuis la Seconde Guerre mondiale, grâce à la présence des industries automobile et agroalimentaire ainsi que du secteur des télécommunications. L'attractivité des entreprises permet de résorber les effets de la crise économique de 2008 et assure une constante création d'emplois (Aguilera et Chauvel, 2020, p73).

La géographie professionnelle rennaise n'est pas sans conséquence sur les dynamiques de mobilités. Sur 139 908 emplois situés dans Rennes même, 85 366 sont occupés par des riverains[31]. A cela s'ajoute l'importante population étudiante. Ainsi, 36% des Rennais se déplacent en 2018 pour des motifs liés au travail ou aux études[32]. Les mobilités se concentrent alors au sein du bassin métropolitain, ce qui aboutit à des phénomènes de concentration temporelle. En effet, comme le souligne Catherine Dameron, « dans l'ensemble de la population, c'est 60% des salariés qui ont des horaires imposés »[33]. L'*Enquête Ménages et Déplacements en Ille-Et-Vilaine* de 2018 confirme un premier pic de concentration de 8h à 9h et un second de 16h à 19h. Cette concordance horaire est observable dans les transports en commun, utilisés quotidiennement par 111 510 habitants de Rennes Métropole pour se rendre sur leur lieu d'études ou de travail selon cette même enquête.

[30] Source : Insee.
[31] Source : Insee.
[32] Entretien avec Catherine Dameron.

La concentration d'emplois et des mobilités au sein du territoire rennais confirmée, il convient de se pencher sur les caractéristiques démographiques rennaises pour déterminer le risque de propagation virale qui en découlent.

3. La morphologie démographique de Rennes Métropole : un risque de propagation virale accru par les transferts péri-urbains

Rennes s'est historiquement structurée sous une forme étoilée, opposée au modèle de ville compacte. Néanmoins, le projet de construction d'une ligne de métro formulée à la fin des années 1980 laisse entrevoir une volonté politique de densification urbaine (Frinault, 2020, p56). Depuis les années 1990, Rennes Métropole connaît une forte croissance démographique assurée davantage par les communes périurbaines que par le centre-ville, l'aire urbaine s'étant accrue de 40% en 25 ans (Aguilera et Chauvel, 2020, p63). La densité de population au sein du territoire est ainsi inférieure à celle d'autres métropoles.

Néanmoins, les géographes alertent sur le risque de propagation viral inhérent à une forme métropolitaine reposant sur sa périphérie. En effet, Marc Lévy décèle que les plus grandes densités de cas de Covid-19 ne se trouvent pas dans les lieux à forte concentration de population mais dans des villes plus petites ou moyennes. Cette observation est liée à des interactions sociales plus intenses dans ces communes[34]. L'étude du SARS de 2003 avait de plus confirmé des dynamiques de propagation virale dans les zones rurales et péri-urbaines en lien avec les flux de mobilité depuis les centres urbains (Keil et al., 2021, p253). Les données de l'ARS Bretagne révèlent ainsi au 26 mars 2021 un taux d'incidence Covid de 302,6 pour Rennes mais aussi Bruz, le Rheu et Betton, communes périphériques[35]. Si la densité urbaine n'est pas une caractéristique prégnante de Rennes Métropole, l'augmentation démographique de la première couronne rennaise couplée à des trajets quotidiens périphéries-centre amènent à prendre en considération un risque de propagation virale.

La forme métropolitaine rennaise confirme le territoire comme lieu à risque de prolifération infectieuse. Cette constatation est admise dans le *Plan métropolitain de prévention et de protection renforcées en cas de rebond de l'épidémie Covid-19*, présenté le 3 septembre 2020 par l'ARS de Bretagne, la Préfecture d'Ille-Et-Vilaine et Rennes Métropole. Les métropoles, par « la densité de population » et « l'importance des flux et des

[34] Jacques Lévy. « L'humanité habite le Covid-19 », AOC [en ligne]. Publié le 26 mars 2020.
[35] Suivi épidémiologique localité du taux d'incidence au Covid-19, ARS Bretagne, résultats au 26 mars 2021.

contacts entre les personnes »[36], semblent être des espaces ou la dissémination du virus est accrue. L'action publique locale se saisit lors de ces enjeux.

B. La circulation de modèles internationaux pour formuler une première réponse de gestion de crise

Pour réduire les risques de contamination au sein des espaces urbains, l'OMS a formulé un appel à prendre des mesures rapides pour freiner l'épidémie. Les gouvernants urbains se sont saisis de ces enjeux en reconfigurant les espaces publics dans l'urgence, ce qui nécessite d'implémenter des solutions peu coûteuses et facilement réalisables. Il conviendra ici de dresser un bref état des lieux des premiers aménagements proposés à l'échelle internationale. Ces derniers se sont particulièrement développés dans le cadre des mobilités. Leur diffusion s'est matérialisée dans de nombreuses villes à travers le monde, ce qui a amené Rennes à mettre en place des aménagements similaires.

1. La promotion de solutions rapides et à moindre coût : une inspiration colombienne

En 2020, la moitié de la population mondiale a été invitée ou obligée à restreindre ses déplacements dans l'espace public voire à rester à son domicile. Bien que la situation épidémique soit variable d'un Etat à un autre, un consensus a été admis autour de la restriction de l'usage des aménagements urbains, combiné à des mesures de distanciation physique. Une redéfinition de ces espaces, dont la nature a été bouleversée par la crise, a été entreprise par les gouvernants locaux. L'OMS a en ce sens invité « à réagir rapidement et de manière innovante afin de répondre aux challenges que relèvent la pandémie »[37].Cet appel à une réponse rapide a poussé les villes, selon le chercheur en aménagement et urbanisme Sébastien Marrec, à s'inspirer « des techniques de l'urbanisme tactique »[38] pour apporter des éléments de réponse dans une temporalité courte. Concrètement, il s'agit d'une réappropriation de l'espace public passant par la fermeture des voies à certains modes de transport, ainsi que par des marquages temporaires visant au respect des recommandations de distanciation.

[36] Préfecture de l'Ille-et-Vilaine, ARS Bretagne et Rennes Métropole. Plan métropolitain de prévention et de protection renforcées en cas de rebond de l'épidémie Covid-19, 3 septembre 2020.
[37] https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/urban-health/covid-19
[38] Ville de Paris. « Cette crise est une opportunité de prendre en considération la réalité des déplacement », Site de la Ville de Paris [en ligne]. 15 mai 2020.

La Colombie s'est alors érigée comme modèle. Dès avril 2020, Bogota installait 76 kilomètres de pistes cyclables transitoires[39]. Cette méthode d'aménagement découle du traditionnel système de *Ciclovía* datant des années 1990. Ce dernier consiste en la fermeture temporaire des principales avenues à la circulation automobile, chaque fin de semaine, à des fins sportives et récréatives. Combinés aux recommandations d'isolation et de quarantaine, ces aménagements ont constitué une réponse rapide à la décroissance de la fréquentation des transports publics, tout en proposant une solution alternative et accessible de déplacements.

Cette solution est apparue comme une source d'inspiration pour de nombreuses villes au-delà du continent américain, puisque de nombreuses métropoles mondiales se sont saisies de ces solutions. Cela a amené à un consensus mondial autour de la valorisation des modes actifs de déplacement durant cette crise sanitaire.

2. Un consensus mondial autour des aménagements transitoires destinés au vélo

L'exemple de Bogota a donc été le premier pas d'un mouvement globalisé en faveur des aménagements transitoires cyclables. Ces derniers présentent l'avantage de constituer une réponse aux contraintes sanitaires, puisque monomodaux et assurant une distance suffisante entre les usagers. De plus, ils ne présentent pas d'impacts négatifs sur la qualité de l'air ou la congestion routière. Rapidement, des villes étasuniennes, pourtant majoritairement dépendantes de l'automobiles comme Oakland et Minneapolis, ont mis en place des projets de piétonisation et cyclisation des voies publiques (Combs par Honey-Rosés et al., 2020, p7).

Pour le géographe et Président de l'IAUR Guy Baudelle, ce mouvement entre dans le cadre d'une « comparaison internationale des politiques publiques et des pratiques en contexte de pandémie »[40]. Ces dynamiques résultent d'un isomorphisme institutionnel. Les institutions seraient contraintes à se conformer aux conditions environnementales d'autres institutions (DiMaggio et Powell par Barbu et Piot, 2012, p57). Ici, la solution transitoire génère rapidement des résultats perçus de manière positive par les gouvernements urbains qui la mettent en œuvre. L'isomorphisme est alors mimétique : l'imitation de ces aménagements, dans un contexte d'incertitude lié à la pandémie, se présente aux décideurs comme une solution viable et moins coûteuse puisque répliquant des comportements reconnus comme performants (DiMaggio et Powell par Barbu et Piot, 2012, p57).

[39]Ibid.
[40] Entretien avec Guy Baudelle.

A cette tendance isomorphe s'ajoute une circulation horizontale de ce modèle de gestion de crise. Celle-ci est assurée par la médiation d'acteurs tiers, ici les associations, qui agissent comme canaux de circulation vers les décideurs publics (Béal et al., 2015, p107). Les associations d'usagers du vélo ont notamment relayé ces dynamiques auprès de leurs adhérents. Pour le Vice-Président de l'association rennaise Rayons d'action, il s'agit d'un moyen de sensibilisation pertinent :

> *Nous utilisons les réseaux sociaux pour montrer ce qui se fait de bien. Nous montrons des vidéos de stations de vélo, de pistes cyclables, des images qui nous paraissent presque utopiques en France […]. C'est assez incroyable de voir ça. C'est pour montrer aux gens que c'est possible.*[41]

En effet l''association parisienne Paris en Selle a notamment communiqué sur les différents exemples internationaux via son compte Twitter en incitant à une modélisation similaire au sein de la capitale[42].

Ainsi, ces aménagements provisoires n'ont pas tardé à être importés en France dans une diversité de métropoles comme Paris, Grenoble, Lilles, Nantes, Montpellier.

3. Le mimétisme rennais : naissance de la gestion de crise par le biais des aménagements transitoires

Rennes s'est donc inscrite dans cet élan de modification de l'espace public par le biais d'aménagements transitoires afin d'apporter une réponse rapide au contexte sanitaire. A partir du 11 mai, la ville déploie ces aménagements transitoires visant à « favoriser la pratique du vélo, dans le contexte du déconfinement »[43]. Son action s'inscrit dans cette dynamique mimétique, combinée à une dynamique de circulation croisée. Cette inspiration est assumée par l'adjointe déléguée à la mobilité, Valérie Faucheux :

> *Pour Rennes, on s'est posé la même question qu'elle s'est posée à Paris, Grenoble, Bordeaux, Lille, Lyon… Pendant la période de confinement, les réseaux en faveur du vélo ont fait la promotion de ce qui se passait à l'échelle internationale. Ils ont alimenté la réflexion des techniciens, ingénieurs, qui étaient confinés un peu partout dans le monde.*[44]

Ce comportement est exacerbé par des incitations étatiques, faisant basculer ces dynamiques vers un isomorphisme coercitif (DiMaggio et Powell par Barbu et Piot, 2012,

[41] Entretien avec Florian Le Villain.
[42] Voir annexes.
[43] Dossier de Presse Rennes Métropole. *Vers un centre-ville apaisé. Rennes Métropole*, 16 octobre 2020.
[44] Entretien avec Valérie Faucheux.

p57). Il résulte de pressions formelles et informelles exercées sur Rennes Métropole par des incitations pour adopter ces aménagements. Gildas Bourven évoque le CEREMA, les réseaux d'élus locaux et les pressions médiatiques comme vectrices supplémentaires en vue d'une implémentation :

> *Beaucoup d'échanges avec le CEREMA qui nous a fait comprendre que toutes les Métropoles allaient jouer le jeu, c'était certain. Donc personne ne pouvait se permettre de rester à la traîne. Les élus l'ont bien compris aussi grâce à leurs contacts dans les autres métropoles. Le bouche-à-oreille, la presse relayaient aussi en temps réel tout ce qui se passait.*[45]

Les solutions apportées par les politiques urbaines rennaises sont ainsi le fruit d'une réflexion internationale diffusée par circulation croisée ainsi que d'un comportement mimétique et coercitif.

Cette diffusion des « bonnes pratiques » de gestion de crise urbaine expliquée par des mécanismes de sociologie de l'action publique nous permet de mettre en lien ces échanges avec le caractère multi-niveau de la gouvernance des métropoles françaises.

C. La combinaison d'une gouvernance centrale et locale dans la mise en œuvre des aménagements transitoires

Bien que les collectivités territoriales disposent de compétences propres déléguées par l'Etat central à travers les lois de décentralisation, le contexte de crise exacerbe des logiques de gouvernance multi-niveaux que nous avons explicité en introduction. En effet, la mise en œuvre des aménagements transitoires à Rennes est le fruit d'une complémentarité entre action exécutive locale et supervision étatique.

1. Le gouvernement à distance de l'Etat dans la gestion territoriale de la pandémie

La gestion de crise du gouvernement central s'est illustrée au niveau territorial dès le début la pandémie. Cette légitimité à intervenir est inhérente à la construction de l'entité étatique comme garant de la sécurité, élargie depuis les années 1990 au domaine sanitaire (Borraz, 2005, p26). Le Parlement définit en ce sens en 2007 la notion de « santé publique » comme « l'ensemble des actions et procédures permettant de réduire la probabilité des

[45] Entretien avec Gildas Bourven.

risques ou la gravité des dangers qui menacent la santé des populations et pour lesquels l'action publique est nécessaire ». Cette définition confère à l'Etat une capacité d'action lorsque la santé publique est en danger. Bien que l'épidémie se soit manifestée sur le territoire français sous la forme de *clusters* en Haute-Savoie, dans l'Hérault et dans le Morbihan, les premières grandes mesures non pharmaceutiques ont été appliquées à l'ensemble du territoire français. L'exécutif privilégie dans l'urgence une « approche jacobine » justifiée par le principe républicain d'égalité devant la loi, du moins en l'absence de données solides (Bergeron et al, 2020, p51).

Le premier déconfinement de mai 2020 a néanmoins été organisé de manière plus territorialisée, comme en témoigne la carte des départements « rouges » et « verts » dessinée et actualisée à l'aune des dynamiques épidémiques. Cela n'équivaut cependant pas à un retrait de l'Etat dans la gestion de la crise. Ce dernier assure un gouvernement à distance par un encadrement incitatif (Hassenteutel, 2008, p33). Marc Hervé, adjoint à l'urbanisme, confirme ces incitations dans le cadre des aménagements transitoires :

> *Nous avons été poussés par l'Etat à réagir assez vite. Les coronapistes, notamment pour l'évoquer, étaient plutôt louées par l'Etat. Il y avait une demande de l'Etat de réagir qui a été plutôt bien perçue dans notre territoire.*[46]

Les aménagements transitoires sont le résultat d'une circulation croisée (Béal et al., 2015, p104) où l'intervention territoriale de l'Etat en temps de pandémie se traduit à l'échelon métropolitain par des instruments tels que le CEREMA. Cet établissement public a accompagné les collectivités en délivrant un savoir technique sur l'urbanisme transitoire. Séverine Grould, Responsable du pôle mobilité de l'AUDIAR, explique que « la puissance publique a pris un peu d'avance et s'est emparée de [cette thématique] en disant qu'elle a identifié les espaces à améliorer »[47]. En complément, des aides financières ont été débloquées pour subventionner jusqu'à 60% les travaux mis en œuvre par les collectivités locales. Ce fond national de 350 millions d'euros vise en effet à soutenir les projets de création d'axes cyclables.

Il est donc notable que la transition de la gestion centralisée de la pandémie vers une approche plus territoriale n'est pas synonyme d'un retrait de l'Etat. Celui-ci supervise l'action publique locale qui demeure l'acteur opérationnel compétent pour mettre en œuvre ces aménagements relevant de l'urbanisme.

[46] Entretien avec Marc Hervé.
[47] Entretien avec Séverine Grould.

2. Les gouvernants locaux : acteurs opérationnels de la gestion de crise à l'échelle métropolitaine

Les élus locaux ont figuré parmi les acteurs publics mobilisés dans la gestion territorialisée de la crise sanitaire. Au niveau de Rennes Métropole, leur action s'est centrée sur « des leviers d'urbanisme avec les pistes cyclables temporaires et la piétonisation de certains axes »[48] selon Catherine Dameron. Les élus municipaux revendiquent de fait la complète mise en œuvre des aménagements en vertu de leurs prérogatives : « c'est les territoires, les élus locaux, les associations, qui travaillent ensemble et sur tous les domaines qui font les choses sur le terrain »[49] affirme l'élue Valérie Faucheux. En effet, la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie sont une compétence communale, devenue obligatoirement métropolitaine depuis le 1er janvier 2020, conformément à l'article L5216-5 du CGCT. L'Etat ne s'est donc pas substitué à la Métropole dans l'exercice de ces prérogatives.

L'action municipale s'est également traduite par un travail de réflexion autour des espaces extérieurs pour assurer la distanciation physique ainsi que la sensibilisation de la population. Marc Hervé évoque le droit de cession du domaine public accordé aux commerçants et le travail de prévention réalisé par les agents de la Métropole :

> *Nous avons fait des concessions pour permettre des emprises sur le domaine public. Le droit de terrasse est un droit qui est octroyé sur le domaine public. Nous avions la mainmise pour développer les terrasses de nos cafés, nos restaurants et s'adapter à ce qu'étaient les éléments de distanciation dans les cafés et restaurants durement touchés par la crise.*
>
> *Après c'était parcs et jardins aussi… C'est plus là du travail de prévention, […] un travail de sensibilisation avec la police municipale dans les parcs pour s'assurer que les distanciations sociales soient bien réelles, que le port du masque soit bien établi.*[50]

La gestion de crise locale repose donc en partie sur une réappropriation et une adaptation des compétences conférées aux gouvernants métropolitains. L'Etat ne s'est donc pas substitué à la Métropole malgré l'état d'urgence sanitaire. Les aménagements transitoires

[48] Entretien avec Catherine Dameron.
[49] Entretien avec Valérie Faucheux.
[50] Entretien avec Marc Hervé.

sont l'illustration d'une gouvernance articulée entre orientation étatique et opérationnalisation par l'exécutif local.

Conclusion du chapitre I

A travers ce chapitre, il a été prouvé que la gestion de la pandémie fait de l'échelon métropolitain une échelle de décision à part entière. Rennes, par son évolution vers une forme urbaine en phase avec les dynamiques économiques contemporaines, revêt des caractéristiques faisant accroître le risque d'une diffusion virale. Elle s'inscrit alors dans la circulation mondialisée de solutions techniques pensées par des Métropoles mondiales, dont la propagation épidémique est avérée. Les modes de gouvernance urbaine en vigueur avant la pandémie sont réactualisés : les acteurs locaux et nationaux doivent renégocier des cadres de coordination tout en prenant des décisions rapides mais non risquées politiquement. L'aménagement transitoire devient une solution pour endiguer la pandémie, de manière symbolique du moins.

Chapitre II – La réponse transitoire : entre adaptation aux mutations générées par la pandémie et remise en cause du modèle métropolitain

Encadré 2 : Raisonnement du chapitre II

Nous montrerons dans ce chapitre que les aménagements transitoires se situent au croisement entre mutation de l'usage des villes en temps de pandémie et remise en cause des caractéristiques propres aux espaces urbains :

→ Le modèle rennais de Ville archipel rigidifie l'espace urbain qui se densifie avec les années. Cette densification devient contraire aux impératifs de distanciation physique.

→ Les comportements liés aux mobilités urbaines sont bouleversés par la crise et réactivent des enjeux relatifs au transfert modal.

→ Les difficultés économiques et un regain d'intérêt des citadins pour les espaces publics sont des conséquences sur lesquelles les politiques d'aménagements transitoires agissent de manière complémentaire.

Nous conclurons que les caractéristiques des métropoles, qui en faisaient leur force jusqu'en 2020, sont perçues comme des faiblesses en contexte de pandémie. Celle-ci agit comme un miroir sur la perception de défaillances inhérentes modèle métropolitain.

La pandémie est une triple crise : civique par les difficultés que présentent le système de santé français pour la réguler, politique par l'adoption de mesures sans précédent et économique par la prégnance des vies humaines sur la soutenabilité financière (Boyer, 2020, p3). Cette crise aux multiples dimensions se répercute sur le modèle métropolitain, dont les caractéristiques qui ont forgé son développement deviennent des faiblesses face à la propagation virale. Elle vient également en appui de certaines critiques adressées préalablement au fonctionnement et à la morphologie des villes. Nous verrons dans un premier temps que le modèle rennais de ville archipel, combiné à une densification des espaces urbains, se heurte aux mesures sanitaires de distanciation physique. Cette dynamique trouve un écho aux critiques de certains chercheurs opposés à la densification des métropoles[51]. Nous aborderons dans un second temps le revirement inattendu des

[51] Silvia Tavares et Nicholas Stevens. « Cities will endure, but urban design must adapt to coronavirus risk and fears ». *The conversation* [en ligne], 6 mai 2020

comportements de mobilité, qui accentue des enjeux relatifs au transfert modal. Enfin, nous évoquerons les conséquences des risques inversés de la crise sanitaire, à savoir les conséquences économiques, politiques et sociales détachées du risque principal (Rumpala par Gilbert, 2003, p207).

A. Le modèle rennais de la ville archipel : une limite à la modulation des espaces publics pour respecter la distanciation physique

Le SCoT du Pays de Rennes présente la Métropole comme « un modèle original de développement, ancré dans le territoire depuis 40 ans ». Fonctionnant sur un modèle multipolaire, cette géographie urbaine nécessite d'élaborer une politique de mobilité assurant la liaison entre les différents centres. La malléabilité des espaces publics dépend alors des modes de transport motorisés qui occupent une place importante de la superficie urbaine. Or une des réponses des gouvernants locaux à la gestion de la pandémie est la facilitation de la distanciation physique par un repartage de l'espace public. Celui-ci est rigidifié par la place qu'occupent les modes motorisés au sein des voiries rennaises, ce qui amène à concevoir des aménagements transitoires pour pouvoir agir sur ce levier d'urbanisme.

1. Un modèle urbain dominé par les mobilités motorisées

Le 19 décembre 2019, le Conseil de Rennes Métropole adoptait son premier PLUi, orientant jusqu'en 2035 les politiques d'urbanisme des 43 communes membres de cet EPCI. Une de ses ambitions est de préserver le modèle dit de « ville archipel ». Reposant sur un principe d'alternance entre ville et campagne, il répond à une individualisation des modes de vie : la mobilité devient inhérente aux activités quotidiennes des individus (Chapuis, 2008, p38). Les déplacements sont organisés afin de préserver la fluidité routière et d'éviter la congestion de la rocade face à cette centralité plurielle. L'adjoint à l'urbanisme Marc Hervé reconnaît qu'il s'agit d'un point essentiel pour assurer la fonctionnalité de la ville :

> *La ville archipel, si elle ne pense pas la mobilité, elle peut très vite amener à des phénomènes de congestion. […] Un des écueils de la ville archipel, c'est la notion de transports et de mobilités à partir du moment où de cœur à cœur, on a des kilomètres qui peuvent séparer ces cœurs-là.*[52]

En ce sens, la stratégie développée par le gouvernement urbain rennais est de donner une place prépondérante aux transports en commun pour limiter la congestion automobile, qui

[52] Entretien avec Marc Hervé.

apparaissait à l'époque comme « alternative crédible à l'usage de la voiture »[53] selon la Responsable du pôle mobilité de l'AUDIAR. Bien que le PDU affirme son ambition de réduire la place de l'automobile en ville, cette dernière reste néanmoins très présente dans le partage de l'espace public : elle concerne 750 000 déplacements quotidiens, soit 50% de part modale chez les métropolitains[54].

A cette contrainte technique s'ajoute une contrainte spatiale puisque le PDU actuel estime qu'il reste moins de 3% du territoire métropolitain à urbaniser, aboutissant à un renouvellement de la ville sur elle-même. Ainsi, aménager l'espace public n'est pas envisageable par l'accroissement de la superficie du territoire. Cette contrainte est soulevée par Florian Le Villain, Vice-Président de l'association Rayons d'action :

> *Dès qu'on touche à Rennes c'est beaucoup plus compliqué parce qu'on est beaucoup plus contraint dans l'espace. On ne veut pas du tout déranger la voiture, à part en centre-ville.*[55]

Or la densification urbaine vient poser problème à l'heure des recommandations de distanciation physique formulée par l'HCSP, initialement de 1 mètre puis portée à 2 mètres depuis le décret du 28 janvier 2021 publié au Journal officiel. L'importance spatiale des réseaux de transports en commun et des voies réservées au trafic motorisé laisse moins de place aux modes individuels de transports non motorisés comme le vélo ou la marche. Pourtant, ces mêmes moyens ont été présentés par les associations cyclables et piétonnes comme modes de déplacement à privilégier pour respecter les distances interindividuelles. Ils vont jusqu'à être qualifiés de geste barrière à part entière[56].

[53] Entretien avec Séverine Grould.
[54] AUDIAR. Enquête Ménages et Déplacements, 2018
[55] Entretien avec Florian Le Villain.
[56] Nantes Métropole. Le vélo, mon geste barrière : tout savoir pour se remettre en selle, 2020

<u>Illustration 1 :</u> Campagne de promotion du vélo en tant que geste barrière. Source : Nantes Métropole.

L'aménagement transitoire est alors pensé pour moduler les espaces existants afin de donner plus d'espaces aux modes actifs de déplacement. Il répond de surcroît aux problématiques soulevées antérieurement concernant le partage de la voirie, dont la place donnée aux transports motorisés contraint la superficie disponible pour les piétons et cyclistes.

2. Le rééquilibrage des espaces publics par le transitoire : reconstruire la ville sur elle-même pour favoriser la distanciation physique

Le rééquilibrage de l'espace public urbain est une thématique qui se voit réinscrite à l'agenda des politiques publiques par le contexte sanitaire. La cohabitation entre les différents modes de déplacement est présentée comme garante de la distanciation physique par la Métropole elle-même[57]. L'exemple du Boulevard de la Liberté, décrit par Gildas Bourven, illustre la manière dont l'aménagement transitoire définit cette nouvelle cohabitation :

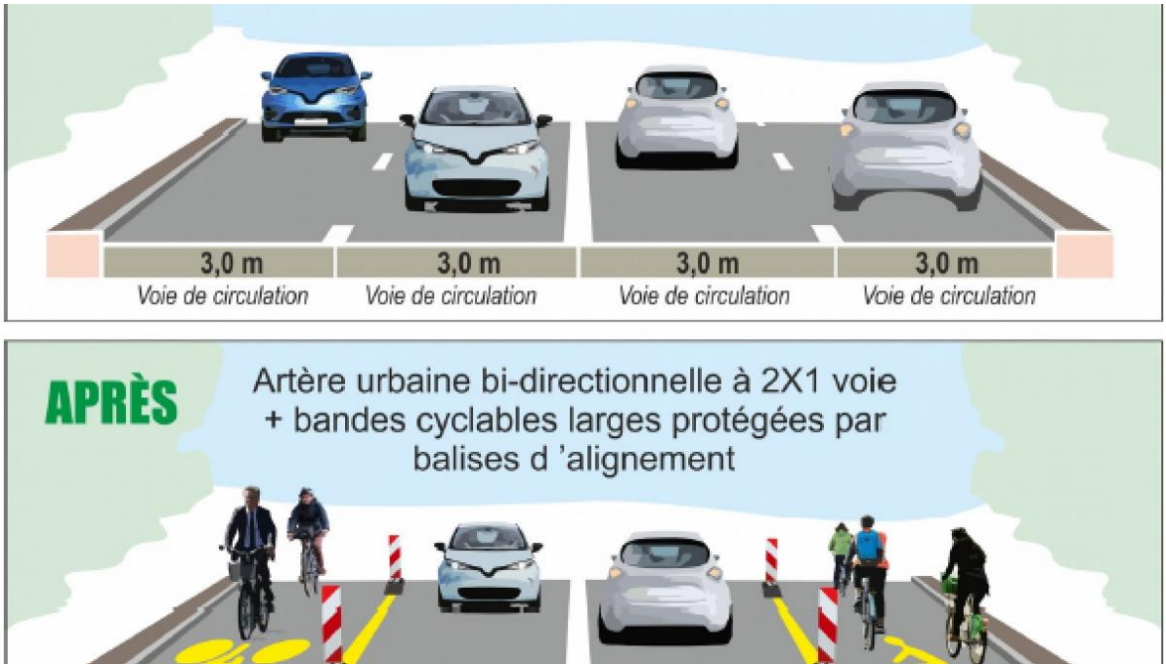
> *Il y avait deux fois deux files de circulation mais pas d'aménagement cyclable. Donc nous n'avions rien pour le vélo et quelque chose de très bien dimensionné pour la voiture, ce qui rentrait en plein dans le champ de ce qui nous intéressait, c'est-à-dire reprendre de l'espace,*

[57] Communiqué de presse Rennes Métropole. *Vélo : des aménagements transitoires dans 15 communes de la Métropole*. 11 juin 2020

> *rééquilibrer l'espace public. Ces aménagements transitoires étaient là aussi pour ces questions de distanciation physique. Et donc en créant cet aménagement sur la chaussée, nous avons libéré les trottoirs pour les cyclistes.*[58]

En effet, le besoin accru d'espace est solutionné par la préférence envers des modes de transport moins coûteux en superficie. Nés de l'urgence sanitaire, ces aménagements répondent à une tension déjà existante entre ambition politique de repartage de l'espace public et infrastructures de mobilité indispensables dans le cadre du modèle de ville archipel.

<u>Illustration 2 :</u> Synthèse du webinaire du CEREMA « Aménagements cyclables temporaires et confinement : quelles opportunités ? ». Source : France Mobilités.



En effet, le questionnement envers les modes de transport individuels motorisés émerge dès la loi LOTI du 30 décembre 1982. Elle affirme un droit au transport et incite à utiliser les PDU pour coordonner l'usage des voies publiques entre les différents modes de déplacement. Le caractère obligatoire de l'incitation à la réduction de l'usage de l'automobile est néanmoins récent, puisque conséquence de la loi LOM du 24 décembre 2019. Cependant, malgré une communication politique allant en ce sens, les collectivités se heurtent à une réalité : les choix des gouvernants sont encore orientés par la tradition urbanistique des années 1960 fondée sur l'automobile comme socle organisationnel de l'aménagement (Charbonneau, 2013, p46). Les services de mobilité urbaine de la ville de Rennes conceptualisent alors un mode de réappropriation d'abord temporaire :

[58] Entretien avec Gildas Bourven.

> *Nous nous sommes donc beaucoup appuyé sur cette notion de transitoire. C'est-à-dire que nous faisions les choses, mais nous les faisions par rapport à une situation. […] Et là c'était ce qui s'imposait, c'était de la réappropriation de l'espace, au moins pendant cette période.*[59]

De plus, la malléabilité de mise en œuvre et de gestion, conférée par des coûts réduits et le peu de matériel nécessaire, rendent les configurations spatiales existantes plus agiles. L'échec d'un agencement peut ainsi être facilement corrigé.

La limite de la densification du tissu métropolitain et du déséquilibre de sa morphologie à faveur des transports motorisés est affranchie par les caractéristiques de l'aménagement transitoire. Celui-ci s'inscrit de plus dans les mutations des comportements relatifs aux mobilités.

B. Emergence et confirmation d'enjeux inhérents aux politiques rennaises de mobilité

Contre toute attente compte tenu de l'augmentation de fréquentation du réseau STAR depuis 2007[60], la crise sanitaire a bouleversé le fonctionnement des transports publics métropolitains. En effet, nous verrons dans un premier temps que la promotion des transports en commun par les,politiques rennaises de mobilité est mise en échec par la pandémie. Celle-ci amène les décideurs à adapter les objectifs de transferts modaux au contexte sanitaire.

1. La désaffection des transports en commun : vers une utilisation décroissante

La pandémie a eu pour conséquence de modifier les usages propres aux transports en commun. Synonymes de promiscuité dans l'imaginaire collectif, les transports publics urbains ont connu une forte baisse de fréquentation depuis le premier confinement de mars 2020, au même moment où la publicisation des recommandations sanitaires par les services étatiques s'est accélérée. Bien que des études infirment la corrélation entre utilisation des transports publics et transmission de la Covid, seulement 64% des Français ont confiance en les gestionnaires des réseaux de transport pour assurer leur sécurité sanitaire[61]. Cette baisse de confiance est observable au niveau rennais comme le confirme Séverine Grould : « Les gens ont eu peur de prendre les transports publics. Nous avons constaté une baisse de 80%

[59] Entretien avec Gildas Bourven.
[60] AUDIAR, Enquête Ménages et déplacement, 2018
[61] Observatoire de la mobilité : les résultats, UTP, 19 novembre 2020.

de fréquentation »[62]. Cette perception est partagée par les élus qui confirment cette corrélation entre promotion de la distanciation physique et désaffection du transport public :

> *Vous êtes dans une période d'épidémie, on vous dit que le brassage est une difficulté en soi. Or les transports en commun sont par définition un lieu de brassage puisqu'il s'agit de mettre plusieurs voyageurs dans un même élément de mobilité.*[63]

Cette « défiance envers les transports publics » pour reprendre les mots du chercheur en économie Laurent Denant-Boemont[64] a donc des répercussions négatives sur les taux de fréquentations.

Cette tendance pourrait de plus devenir structurelle : 30% des Français prévoient d'utiliser moins régulièrement ce mode de déplacement[65]. Le recours au télétravail durant le premier confinement a également impacté les mobilités liées à l'activité professionnelle. La Responsable du Bureau des Temps explique qu'au sein de la Métropole, le profil des télétravailleurs s'est diversifié depuis mars. Une dynamique qui tendrait à s'instaurer durablement :

> *Le confinement avait conduit à une diversification des profils des télétravailleurs. […]. Ces nouveaux profils de télétravailleurs sont aussi ceux qui souhaitent continuer à télétravailler. Cet intérêt renouvelé et confirmé pour le télétravail va avoir des incidences urbaines à plusieurs titres. Sur les mobilités bien sûr puisque l'on va diminuer la fréquence de nos déplacements domicile-travail.*[66]

Ainsi, Rennes Métropole admet que son réseau de transports en commun a été « nettement impacté par la crise sanitaire »[67]. En novembre, soit huit mois après le premier confinement, seulement 45% des voyageurs continuent à fréquenter le réseau STAR[68].

Afin de pouvoir assurer les déplacements impératifs quotidiens, les utilisateurs des transports en commun effectuent alors un report modal. Pour 18% des Français[69], celui-ci irait vers des mobilités individuelles motorisées. En conséquence, la Métropole anticipe ce report à l'autosolisme dans l'urgence.

---

[62] Entretien avec Séverine Grould.
[63] Entretien avec Marc Hervé.
[64] Yann-Armel HUET. « Rennes. Le transport public se relèvera-t-il de la pandémie ? », *Ouest-France*, [en ligne]. 2 avril 202O.
[65] UTP, Observatoire de la mobilité : les résultats, 19 novembre 2020
[66] Entretien avec Catherine Dameron.
[67] Communiqué de presse de Rennes Métropole. Les nouveautés de la rentrée 2020/2021, 27 août 2020.
[68] Céline GUETAZ, Clémentaire VERGNAUD. « Reconfinement : fréquentation en baisse dans les bus et métros à Rennes mais l'offre reste identique », France Bleu Armorique [en ligne]. 9 novembre 2020.
[69] UTP. Observatoire de la mobilité : les résultats, 19 novembre 2021.

2. L'aménagement transitoire comme réponse au risque de report modal vers l'autosolisme

Comme expliqué précédemment, la voiture a longtemps été un pivot de l'organisation spatiale et temporelle de la ville. Les années 1950 sont marquées en France par la consommation de biens durables où l'automobile symbolise la hausse du niveau vie et devient un indicateur social (Verclytte, 2018, p48). Ainsi, cet imaginaire autour de la voiture rend le transfert vers d'autres modes de transport plus complexe à mettre en œuvre pour les pouvoirs publics comme le souligne Guy Baudelle :

> *Il y a malheureusement très peu de transfert modal de la voiture vers le vélo […]. J'habite Cesson-Cévigné. C'est une commune qui n'est pas du tout pro-vélo spontanément. Elle est pro-voiture, pro-parking et sa clientèle est plutôt composée de personnes âgées aisées qui circulent en voiture. La clientèle n'est pas du tout pro-vélo.*[70]

Certaines communes adjacentes à la ville de Rennes accueillent des populations attachées à ce mode de transport. Le problème de son usage conséquent est d'ailleurs identifié comme inhérent à Rennes Métropole par le gouvernement municipal :

> *Nous avions cette problématique que les personnes se retrouvent dans leur automobile, seul. Nous en avons déjà beaucoup trop et nous avons déjà un problème de circulation.*[71]

Cet appétence d'une partie des métropolitains pour la voiture présente le risque de s'accroître en période sanitaire. Les services techniques de Rennes Métropole ont envisagé ce risque qu'ils estiment « tellement évident qu'il fallait anticiper l'utilisation de cet espace. L'idée était vraiment d'éviter un retour massif à l'usage de la voiture individuelle pour se protéger »[72]. Le changement de comportement est donc un enjeu des politiques publiques de mobilité qui se voit intensifié par la crise sanitaire.

Néanmoins, cette situation peut être interprétée comme un levier d'action pour développer la pratique de modes de déplacement actifs. Ces possibilités d'encouragement ont été envisagées en interne des services de Rennes Métropole. Ils voient en l'aménagement transitoire la possibilité de capter de potentiels usagers par le biais d'une réappropriation de l'espace public :

> *La condition était l'anticipation de la demande et des transports, avec une demande de réappropriation pour les modes actifs afin d'éviter un*

[70] Ibid.
[71] Entretien avec Valérie Faucheux.
[72] Entretien avec Gildas Bourven.

> *retour massif à la voiture individuelle. […] Protéger et plutôt inciter les gens à réutiliser l'espace public comme levier pour inciter les changements de comportements.*[73]

Cette stratégie est ainsi retenue compte tenu du contexte de crise. Elle fait alors écho à la mise à l'agenda par anticipation : l'aménagement transitoire est inscrit à l'agenda gouvernemental avant la formulation d'une demande empirique d'aménagements destinés aux mobilités actives (Garraud, 2019, p56). L'incitation au report modal rejoint de plus le besoin d'une alternative pour les individus ne disposant pas de moyens de transport individuels motorisés et ne souhaitant pas pour autant se déplacer en bus ou métro. Comme le souligne le géographe Guy Baudelle, « la clientèle captive dans les transports en commun, c'est celle qui n'a pas le choix. […]. Ce sont les usagers qui n'ont pas de voiture »[74]. Sur Rennes Métropole, en 2018, 17% de ménages étaient concernés par ce cas, proportion s'élevant à 23% pour le cœur de Métropole[75].

Ainsi, le choix politique rennais s'est fondé sur la potentialité plutôt que sur une demande concrète. Ces outils de politiques publiques cherchent à inciter au changement de comportement pour répondre au contexte sanitaire et aux mutations durables qu'il pourrait engendrer. Ils permettent de surcroît un soutien aux mutations économiques et sociétales.

C. Les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire

Pour limiter la propagation virale, l'exécutif a pris des mesures gouvernementales quant à la fermeture des commerces et tiers-lieux. Celles-ci se répercutent au niveau économique et social. Nous étudierons la manière dont les gouvernants rennais, par leur mainmise sur l'aménagement des espaces publics, agissent par des leviers d'urbanisme pour apporter des réponses à l'émergence de ces nouveaux problèmes publics.

1. Les effets des restrictions étatiques sur l'économie tertiaire rennaise : l'aménagement transitoire comme politique de soutien aux commerçants

L'arrêt brutal de l'économie suite aux premières mesures de confinement de mars 2020 a entraîné un ralentissement à hauteur de 3 points de PIB par mois de confinement[76]. En avril 2020, il a été possible de définir les secteurs d'activités les plus touchés par la crise sanitaire

[73] Ibid.
[74] Entretien avec Guy Baudelle.
[75] AUDIAR. Enquête « Déplacements », 2018.
[76] Notes de l'AUDIAR. « Impacts économiques de la crise du Covid-19 sur Rennes Métropole et l'Ille-et-Vilaine. Mai 2020.

comme étant l'hébergement, la restauration, le commerce, les transports et la construction[77]. Une dynamique nationale confirmée à l'échelle rennaise où a été constaté « l'arrêt d'un nombre très significatif d'activités économiques dans la Métropole »[78]. La fermeture plus ou moins prolongée et répétée des entreprises du tertiaire accentue cette situation de dépendance des commerçants envers des aides financières publiques.

L'urbanisme a été un levier d'action complémentaire pour agir en soutien. Par un réaménagement de l'espace public, la municipalité rennaise a permis aux commerçants de pouvoir s'adapter aux nouvelles réglementations.

> *Nous avions la mainmise pour développer les terrasses de nos cafés, nos restaurants et s'adapter à ce qu'était les éléments de distanciation. […] De la même manière que pour les magasins, nous avons été attentifs à leur mettre à disposition des espèces « d'attentes » pour permettre au client.e.s d'attendre sur l'espace public. Donc nous avons été attentifs à ces éléments là pour accompagner la reprise du commerce.*[79]

Comme l'explique Marc Hervé, l'aménagement temporaire de l'espace public a été de rigueur pour faciliter la distanciation physique dans les commerces. A cette cession de l'espace public s'ajoute une politique de piétonisation du centre-ville mise en place à l'été 2020 et qui fut prolongée aux week-end de septembre. La crise sanitaire a alors relancé les débats sur un centre-ville dit « apaisé », proposition déjà formulée en 1977 comme l'explique Guy Baudelle :

> *Quand l'ancien Maire de Rennes en 1977 avait dit qu'il voulait rendre le centre-ville de Rennes piéton, les commerçants étaient contre. Et puis ils se sont aperçus que quand le centre de Rennes est piéton, les gens s'y rendent davantage parce que c'est plus agréable et qu'ils consomment plus.*[80]

Le géographe défend des espaces publics plus apaisés et dédiés aux mobilités douces comme étant un facteur d'attractivité pour le centre-ville rennais, où sont concentrés de nombreux commerces. En ce sens, la Métropole décide en avril 2020 la mise en place d'aménagements transitoires sur des axes structurants du centre-ville. La logique d'apaisement de la zone pour la rendre plus attractive est revendiquée par l'élue Valérie Faucheux :

> *Nous allons en faire un espace apaisé, augmenter la visibilité pour la devanture des commerces […]. Donc je pense que c'est dans ce sens-là*

[77] Ibid.
[78] Communiqué de presse Rennes Métropole. Mesures d'urgence économiques et sociales : 6,5 millions d'euros en faveur des entreprises du territoire, 15 mai 2020
[79] Entretien avec Marc Hervé.
[80] Entretien avec Guy Baudelle.

> *que l'attractivité va être améliorée. Quand on flâne, on marche à pied, on s'arrête plus facilement dans un magasin. Quand on sort du travail, qu'on passe par-là et qu'on se dit « tiens, j'ai 10 minutes, un quart d'heure, je vais m'arrêter ».*[81]

Ainsi, les aménagements transitoires prennent le trait, par leur côté expérimental, d'une validation empirique des politiques futures de mobilité au sein du centre-ville, contestées par les commerçants mais vectrice d'attractivité selon les gouvernants municipaux. Ce même levier a aussi été actionné en réponse à une réaffection des espaces publics en réponse à la fermeture des tiers-lieux.

2. Les espaces publics comme alternative à la fermeture des tiers-lieux

Les mesures de restriction de déplacements et d'usages de l'espace public mises en place de manière décousue depuis mars 2020 ont impacté les pratiques sociales en France (Safi et al., 2020, p95). Le premier confinement a d'abord réduit les rencontres informelles à un cercle restreint amical et familial. Par la suite, les fermetures temporaires et prolongées de certains lieux culturels et de sociabilité ont entretenu une demande accrue des citadins pour les espaces de plein air. En effet, l'étude de la première vague de confinement a montré que le niveau de bien-être individuel augmentait avec l'accès à des espaces verts[82]. Cette demande est identifiée par la municipalité :

> *Notamment sur la question du Covid-19, on a vu que les extérieurs étaient quelque chose d'important, et donc ça réinterroge les manières de vivre sur un territoire.*[83]

> *Les gens auront envie et ont déjà envie d'être dehors. D'être à l'extérieur. Cet épisode […] a redonné le goût aux gens du besoin de nature, de l'extérieur, de se promener, d'être sur les espaces publics, le domaine public, sur une place, dans un jardin.*[84]

A cette dimension relative à la vie privée, s'ajoute la pratique du télétravail qui réduit encore les interactions sociales. Si durant le premier confinement, cette pratique devient une norme en s'élargissant à une diversité de secteurs d'activité, le second confinement est marqué par une moins bonne perception de son usage. En effet, la réduction des échanges directs et spontanés interroge les bénéfices des interactions sociales liées au travail ainsi que

[81] Entretien avec Valérie Faucheux.
[82] OSC et CDSP Sciences Po. Enquête Coping with Covid-19, Synthèse des résultats 2020
[83] Entretien avec Marc Hervé.
[84] Entretien avec Valérie Faucheux.

la qualité de vie des actifs[85]. Une constatation qui amène la municipalité rennaise à penser de nouveaux usages des espaces existants :

> *Ce que je vous disais sur le télétravail, une attention qui peut être portée sur le fait que le logement devienne un lieu professionnel. […] Il y a peut-être des sujets de mutualisation à faire pour permettre à une partie de population de l'immeuble de trouver un lieu dans lequel elle puisse travailler.*[86]

L'espace public voit ainsi sa raison d'être confortée en tant que lieu de socialisation limitant les risques de contamination. Ses usages sont également repensés dans le cadre du recours durable au télétravail. Le besoin d'espaces extérieurs a été identifié à Rennes par les élus. Leur valorisation ne peut se faire selon l'élue Valérie Faucheux sans réduction de la place qu'occupe spatialement la voiture dans la Métropole. L'aménagement transitoire constitue ainsi par extension une réponse de l'action publique locale au problème de mal-être psychologique lié aux restrictions sanitaires.

[85] AUAT. « Le télétravail, une révolution en cours ? », *L'autre demain ? Qualité de vie*, janvier 2021
[86] Entretien avec Marc Hervé.

Conclusion du chapitre II

Les usages des villes ont muté avec la pandémie. Le modèle métropolitain rennais, qualifié de ville archipel, trouve sa faiblesse dans la propagation de la maladie infectieuse. Pensée pour les mobilités motorisées, les gouvernants rennais se sont saisis des objectifs de transferts modaux pour limiter l'usage de la voiture à faveur des transports en commun. Ces derniers connaissent néanmoins une baisse de fréquentation drastique et non anticipée à partir du premier confinement. De plus, la densification de la Métropole impose comme contrainte aux gouvernants de reconstruire la ville sur elle-même, dans un espace occupé principalement par les transports motorisés. Alors que les mobilités actives sont présentées comme une option favorisant la distanciation physique, un repartage de l'espace public est envisagé pour en permettre l'usage. Les aménagements transitoires modulent de manière éphémère les voiries, tout en accompagnant au changement de comportement par des dispositifs dédiés. Ceux-ci appuient également les politiques d'atténuation des conséquences économiques et sociales de la pandémie.

Cette cristallisation des limites du modèle urbain déjà identifiées auparavant, combinée à l'émergence de nouveaux comportements, amène à s'interroger sur la spontanéité des solutions proposées par Rennes Métropole. Relèvent-t-elles vraiment d'une innovation née de l'urgence et ont-elles vocation à être limitées à un contexte de catastrophe ?

Chapitre III – Résilience et adaptabilité de l'espace public par l'aménagement transitoire : héritage de dynamiques antérieures à la crise sanitaire

Encadré 3 : Raisonnement du chapitre III

Nous montrerons dans ce chapitre que la décision de mettre en œuvre des aménagements transitoires n'est pas le fruit d'une politique exclusivement liée à la crise mais :

→ Est liée à des enjeux électoraux relatifs à la campagne municipale de 2020

→ Résulte d'une identification antérieure de problèmes inhérents aux voiries rennaises par les acteurs associatifs, citoyens et gouvernants

→ S'inspire de propositions formulées antérieurement ou planifiées initialement sur un terme plus long

Nous conclurons que les aménagements transitoires sont innovants dans leur forme expérimentale. Cependant leur mise en œuvre s'intègre dans un projet politique de plus long terme et constitue une réponse à des problèmes antérieurs et extérieurs à la crise sanitaire.

Rennes métropole annonce en avril 2020 le développement de « nouveaux aménagements structurants »[87] en raison de la crise sanitaire. Présentés comme réponse « sur des secteurs à enjeux forts (sécurisation, continuité, flux important) », les services proposent « une solution opérationnelle […] déployée rapidement »[88]. Une telle promesse s'inscrit dans une dynamique de résilience, au sens de la capacité d'un système à absorber une perturbation. Ici, la perturbation est matérialisée par l'impératif de distanciation physique, dont les aménagements transitoires aspirent à conserver fondamentalement les fonctions et structures métropolitaines. La ville de Rennes communique sur l'« adaptabilité » de son système d'aménagement pour en influencer sa résilience (Walker par Bognon et Thébault, 2020, p51). Sommes-nous pour autant dans une « transformabilité » de l'espace public rennais, création d'un système radicalement nouveau, en conséquence d'un système devenu intenable (Walker par Bognon et Thébault, 2020, p51-52) ?

La mise en œuvre des aménagements transitoires est à replacer dans le contexte des élections municipales tenues parallèlement à la crise sanitaire. Celles-ci mettent en lumière

[87] Communiqué de presse Rennes Métropole « Covid 19 et mobilité », Avril 2020.
[88] Ibid.

le coût politique que représente un partage de la voirie à faveur des modes actifs de déplacement. Elles permettent également de souligner l'identification antérieure de problématiques inhérentes aux mobilités et au partage de l'espace public. L'improvisation créatrice observée dans certaines études relatives au gouvernement des catastrophes est questionnable dans le cas rennais. Entendue comme solutions ad hoc, elles émanent de la combinaison d'un temps d'action restreint et de conditions extrêmes qui s'imposent aux ouvriers, techniciens et ingénieurs (Elie, 2013, p49). Pourtant, des propositions associatives ou des esquisses de politiques publiques existaient déjà pour pallier ces problèmes dans le cas rennais. Cela nous permettra de confirmer l'idée d'une gestion française des crises tendant à la reproduction d'approches et solutions déjà élaborées (Gilbert, 2005, p93).

A. Les élections municipales : accélérateur de la mise en œuvre des aménagements transitoires

Les élections municipales de 2020 ont été impactées par la crise sanitaire. Si le premier tour est maintenu, le second tour est lui reporté au mois de juin. La campagne électorale rennaise, comme dans les autres métropoles, traite notamment de l'avenir des politiques urbaines de mobilité. La mise en œuvre accélérée des aménagements transitoires est ainsi en lien avec cette campagne, où la montée en puissance de l'électorat écologiste vient rebattre les cartes du conflit de représentations lié à l'automobile.

1. L'incrémentalisme des politiques de mobilité : conflit de représentations entre conscience écologique et usage de l'automobile

L'émergence du développement urbain durable se traduit par la prise en compte des problématiques environnementales dans les agendas des gouvernements municipaux (Bognon et Thébault, 2020, p45). Cette prise de conscience écologique s'observe également au sein de l'opinion publique française, où elle devient la première inquiétude des 15-24 ans[89]. La tendance se confirme aux dernières élections municipales, marquées par la victoire du parti Europe Ecologie Les Verts dans plusieurs Métropoles françaises. Ce « basculement assez important de l'opinion vers un urbanisme plus écologique »[90] pour reprendre l'expression du Président de l'IAUR participe à construire une communication politique métropolitaine écoresponsable basée sur la promotion des modes actifs. Rennes affirme s'engager « en faveur d'un développement durable respectueux de nos écosystèmes »

[89] ADEME, 21ème Baromètre « Représentations sociales du changement climatique », 2020
[90] Entretien avec Guy Baudelle.

notamment en donnant « la priorité aux piétons et aux cyclistes »[91]. Ainsi, selon l'analyse du géographe, « cet épisode de la Covid a servi de révélateur et d'accélérateur ».[92]

Néanmoins, la persistance dans le débat public d'une opposition de représentations liées à l'automobile limitent un changement radical. L'incrémentalisme des politiques de mobilité est souligné lors des débats de campagne. L'électorat n'est pas unanimement favorable à l'abandon des moyens de transport motorisés individuels, ce qui impacte la fabrique de la ville, arbitrage de ces différentes conceptions. C'est pourquoi, malgré une continuité politique municipale depuis 1977 à faveur du Parti socialiste, les politiques à l'encontre de l'automobile ne produisent que peu de mutations dans l'organisation spatiale de la ville. Florian Le Villain, Vice-Président de Rayons d'action, relie directement le développement de la pratique du vélo à des enjeux de *politics* :

> *Beaucoup de croyances perdurent sur le vélo, beaucoup de gens pensent que ce n'est pas possible parce qu'il y a toujours une histoire de culture du vélo, de la météo… […] En fait, tout est une question de politique à ce niveau-là. Pour le vélo, tout est politique.*[93]

Cette combinaison entre réticence des automobilistes et ambitions électorales se traduit par une politique « modeste aux regard des potentiels […] tant pour le vélo que pour la marche »[94] selon l'AUDIAR. Le chercheur Sébastien Marrec observe à Rennes comme dans d'autres villes des objectifs imprécis envers ces thématiques :

> *Tout ce qui n'est pas programmé, pas budgété, pas ambitionné ne risque pas de se traduire dans les faits car cela veut dire que l'on considérera cela comme une politique de second rang. On a souvent cette impression là et en particulier à Rennes. Le PDU 2015 est un bon exemple.*[95]

Le PDU rennais adopté en 2007 a effectivement fait l'objet en 2015 d'une révision où les débats entre élus ont été ponctués par la cohabitation entre les différents modes de transport. Le coût électoral d'un tel choix politique apparaissait selon le géographe Guy Baudelle comme trop important. La récupération de ce domaine de compétences par la Métropole constituerait néanmoins une brèche pour définir des objectifs plus ambitieux :

> *La part des autorités locales qui n'avait pas la culture vélo, qui pensait qu'électoralement ce n'était pas du tout rentable. Dans le cadre de Rennes, je pense qu'il y a une dynamique très importante […] : c'est*

[91] Rennes Métropole. *Rapport Développement durable*, Janvier 2021
[92] Entretien avec Guy Baudelle.
[93] Entretien avec Florian Le Villain.
[94] Synthèse de l'AUDIAR, « Quels nouveaux partages des mobilités ? Construisons ensemble le Plan de déplacements urbains, Juin 2015
[95] Entretien avec Sébastien Marrec.

> *que maintenant, la voirie est passée sous compétence métropolitaine. C'est très important quant au rapport électoraliste d'un élu.*[96]

En ce sens, le PDU adopté en 2018 prévoit la mise en œuvre d'un réseau express vélo dont le coût et le tracé sont explicités. Des objectifs chiffrés concernant les modes actifs sont mentionnés. Ainsi, le conflit de valeurs entre modes actifs et modes motorisés individuels tend à se desserrer.

Si la campagne municipale de 2020 fait des politiques rennaises de mobilités une thématique principale, l'accélération de leur mise en œuvre concorde avec le calendrier électoral.

2. Les aménagements transitoires : d'une thématique de campagne à une mise en œuvre accélérée

La campagne municipale de 2020 est marquée à Rennes par la concertation Rennes 2030 et les enjeux précédemment évoqués. L'ouverture d'une seconde ligne du métro, bien que retardée, s'inscrit de plus dans un futur proche. Ainsi, sur neuf listes candidates, quatre évoquent un élargissement des zones piétonnes ou une facilitation de la marche à pied. Sept listes promettent de rendre plus ambitieuse la politique vélo du mandat précédent en évoquant une sécurisation des axes existants, un plan vélo plus étoffé et/ou l'instauration de vélo-rues. Le chercheur Sébastien Marrec confirme cet intérêt grandissant de la part des factions politiques :

> *Au moment des élections municipales, […]. Tout le monde s'est emparé du sujet dans la lignée de la concertation Rennes 2030. Les membres des équipes candidates sont allés regarder ce qu'ont proposé les collectifs et associations, ce qui s'était dit dans la presse. Et ils sont tombés sur notre projet de vélorue.*[97]

La mise en œuvre effective de la vélorue sur les quais de la Vilaine est annoncée par la Maire, candidate pour un second mandat, dans un entretien accordé à Ouest-France un mois avant le second tour des élections municipales. Elle affirme que ces aménagements transitoires sont « liés à la crise sanitaire […] dans l'anticipation de choses déjà pensées et travaillées »[98]. Pourtant, son programme ne mentionne pas une vélorue en tant que tel. Cette annonce suscite une réaction immédiate des autres candidats sur les réseaux sociaux : alors que Carole Gandon estime pouvoir « presque réclamer des droits d'auteurs »[99], Matthieu

[96] Entretien avec Guy Baudelle.
[97] Entretien avec Sébastien Marrec.
[98] Virginie Enée et Yann-Armel Huet. « Vélorue, voies piétonnes… : le centre-ville de Rennes expérimente le sans-voiture (ou presque) » [en ligne], publié le 26 mai 2020.
[99] Annexe.

Theurier remercie « l'ensemble des élu.e.s ayant agi pour cela »[100] en mentionnant uniquement l'élue écologiste Sylviane Rault.

Cet aménagement transitoire questionne dans la mesure où son annonce durant l'entre-deux-tours, sous couvert de la crise sanitaire, pourrait s'inscrire dans une stratégie politique de la part de la candidate sortante. Sébastien Marrec décèle « une opportunité » de réduire le trafic automobile tout en donnant du « péage aux cyclistes », ce qui entre dans le cadrage théorique de la fenêtre d'opportunité que nous évoquions en introduction.

La campagne municipale de 2020 est donc une occasion pour la municipalité d'accélérer le développement d'une politique cyclable plus affirmée en réduisant le coût politique qui lui est lié. L'aménagement transitoire sort du contexte sanitaire pur pour s'inscrire dans l'aspect *politics* de l'action publique.

B. L'aménagement transitoire et son insertion dans des objectifs antérieurs à la pandémie

Au-delà des élections municipales, la pandémie constitue une fenêtre d'opportunité au développement des mobilités actives. En effet, la crise est un évènement de vie qui constitue un facteur de changement modal (Oppenchaim par Maulat, 2017, p223). Les objectifs législatifs formulés et l'identification de zones de circulation défaillantes à Rennes font de l'aménagement transitoire une politique en continuité avec la situation antérieure des voiries rennaises.

1. Le contexte de pandémie : une opportunité pour atteindre des objectifs antérieurs liés aux mobilités

Promulguée le 24 décembre 2019, la loi LOM proposait déjà une réforme des politiques de mobilité intégrant des objectifs de transition écologique. Le texte législatif définit notamment un *Plan vélo* objectivant de tripler la part modale du vélo d'ici 2024. De même, le Sénat a adopté en première lecture des amendements encourageant la mobilité active et facilitant la prise de décision par un transfert de compétences vers les gouvernants locaux. La mise en œuvre d'aménagements transitoires présente donc la double utilité d'adapter la ville au contexte sanitaire tout en répondant aux objectifs législatifs énoncés.

[100] Se référer aux annexes.

En ce sens, la Ville et la Métropole de Rennes annoncent en avril 2020 l'usage « de mesures transitoires, dites d'urbanisme tactique, prévues spécialement dans le cadre de la mise en œuvre du déconfinement »[101]. Liée aux orientations étatiques formulées antérieurement à la crise, cette montée en ambition de la collectivité n'est pas indépendante du contexte favorable à leur acceptation. Séverine Grould, du pôle mobilité de l'AUDIAR, estime alors que l'affirmation des modes de déplacement actifs n'est pas qu'une conséquence de la crise sanitaire :

> *Les changements de comportements de mobilité depuis quelques années font qu'en plus avec la crise sanitaire, nous nous sommes rendus compte que le vélo commençait à émerger. […]. Le développement des coronapistes est lié au constat qu'il y a eu un engouement de la pratique du vélo : les gens avaient peur de prendre les transports mais ce n'était pas la raison première.*[102]

Cette opportunité de combiner politique publique affirmée et acceptabilité citoyenne est également confirmée par l'élu à l'urbanisme Marc Hervé. Il décèle un triptyque crise sanitaire, situation météorologique et augmentation de la pratique cyclable comme garant d'une nécessaire adhésion des Rennais :

> *Quand vous sortez les coronapistes en mai-juin, c'est plus facile qu'en décembre-janvier. Nous avons profité d'une belle période et les chiffres de fréquentation nous ont prouvé qu'il y avait une adhésion des cyclistes à ces nouvelles pistes. […] Cette acceptation sociale doit être conçue, pour l'action publique, comme le fait d'embarquer l'adhésion du plus grand nombre.*[103]

Cette adhésion citoyenne est confortée empiriquement par l'usage croissant des aménagements transitoires. Celle-ci est renforcée par l'optimalisation de certains axes, dont les défaillances ont été constatées et freinaient les déplacements actifs.

2. Des axes problématiques identifiés en amont par les gouvernants urbains

L'hétérogénéité qualitative du réseau cyclable de la Métropole a été constatée en 2014 lors des débats relatifs à la réforme du PDU. « Les discontinuités du réseau, le manque de liaisons vers Rennes » sont combinés à des « difficultés à traverser les grandes infrastructures routières, l'absence de signalétique, l'entretien défaillant des pistes »[104], ce qui freine la pratique. Cette irrégularité qualitative est accentuée par un report modal vers

[101] Communiqué de presse : Covid 19 – mobilités : La ville et la Métropole de Rennes, mobilisées pour développer l'usage du vélo, avril 2020
[102] Entretien avec Séverine Grould,
[103] Entretien avec Marc Hervé.
[104] Synthèse de l'AUDIAR, « Quels nouveaux partages des mobilités ? Construisons ensemble le Plan de déplacements urbains », Juin 2015

les transports publics ou actifs encore limité. Le géographe Guy Baudelle souligne que « contrairement à la croyance générale et à ce que pensent les élus, il y a malheureusement très peu de transfert modal de la voiture vers le vélo »[105]. C'est pourquoi les discussions de 2014 concernant la réforme du PDU insistent sur le développement de modes de transport concurrentiels à la voiture, mais principalement axés sur le transport public.

Le PDU adopté en 2019 se saisit de ces enjeux par une planification plus contraignante envers l'automobile. Il instaure notamment un Réseau Express Vélo « de 100 kilomètres de voies aménagées, sécurisées, lisibles, continues et confortables »[106] prévoyant de pallier aux défaillances susmentionnées. Néanmoins la configuration des aménagements est encore floue. Gildas Bourven du Service des mobilités urbaines donne l'exemple du Boulevard de la Liberté pour évoquer l'indétermination de la municipalité :

> *Tout le monde savait depuis des années à Rennes que le Boulevard de la Liberté n'allait pas pouvoir rester comme ça très longtemps. En revanche, quand est-ce que nous allions pouvoir le faire, là ça restait une énigme. Les axes sur lesquels nous allions travailler étaient déjà identifiés. C'est simplement la méthode qui nous manquait.*[107]

Ainsi, l'aménagement transitoire sort de son application purement liée au contexte sanitaire pour permettre de pallier une lacune méthodologique. En ce sens, le 11 juin 2020, la ville annonce la mise en œuvre de nouveaux aménagements. Ils sont cette fois-ci présentés tant pour assurer la distanciation physique que pour « faciliter le déplacement des habitants [et] l'utilisation du vélo dans les déplacements quotidiens » en incitant les communes périphériques à agir dans la continuité de leur développement[108]. Cette transition dans l'argumentation de la Métropole est à noter. Quand bien même ces aménagements étaient initialement annoncés sous couvert de crise sanitaire, leur justification tient désormais à une conformation aux objectifs et enjeux mentionnés dans le nouveau PDU.

En ce sens, le transitoire devient une méthode privilégiée par les services de mobilité, dont les défaillances constatées depuis les années 2010 rendaient complexe l'élaboration d'un aménagement efficient.

[105] Entretien avec Guy Baudelle.
[106] PDU de Rennes Métropole (2019-2030)
[107] Entretien avec Gildas Bourven.
[108] Communiqué de presse Rennes Métropole. « Création d'aménagements cyclables transitoires dans les communes de la métropole rennaise », 11 juin 2020.

3. L'expérimentation : une méthode compatible avec le caractère incertain des politiques de mobilité

L'aspect transitoire de ce repartage de l'espace public, contrevenant à la tradition planificatrice et de long terme de l'urbanisme français, constitue une méthode qui semble correspondre aux caractéristiques des politiques de mobilité. En effet, les flux de circulation revêtent un caractère incertain dans la mesure où ils sont le fait de facteurs socio-psychologiques (Kaufmann par Maulat, 2020, p221). Ils sont aussi dictés par les formes et la densité urbaine (Newman et Kenworthy par Maulat, 2020, p221). L'aspect malléable et non définitif des aménagements mis en place au premier déconfinement présente selon Gildas Bourven l'avantage de ne pas s'engager sur une proposition définitive qui serait susceptible d'échouer :

> *C'est toute la complexité des métiers de la circulation, ce n'est pas une science exacte. Nous avons un mal fou à déterminer les origines et les destinations de chacun pour anticiper ce que nous pouvons mettre en œuvre et ses conséquences. C'est stratégique comme sujet et les élus craignent de prendre des mauvaises décisions trop vite.*[109]

En effet, le principe du *predict and provide* (Maulat, 2020, p149) ne pouvait être appliqué compte tenu du contexte d'incertitude lié à l'épidémie. Il s'avère ainsi que l'aspect non définitif des aménagements transitoires s'adapte au caractère inexact des prévisions concernant les mobilités. En ne s'engageant pas sur la durée, le Service des mobilités urbaines de Rennes décèle la possibilité d'être plus ambitieux que sur un aménagement définitif, puisque réversible :

> *D'un coup, nous nous autorisions des choses très ambitieuses en nous disant que nous avions la possibilité de revenir en arrière si ça ne fonctionnait pas. C'est un gain de temps incroyable.*[110]

L'aménagement transitoire permet ainsi un gain de temps dans la mise en œuvre puisque sortant des logiques de planification rationnelle s'appuyant sur des connaissances scientifiques et techniques pour éclairer la prise de décisions (Maulat, 2020, p149). L'aspect temporaire n'ayant pas valeur d'engagement, le coût politique d'aménagements moins incrémentaux est réduit. L'élue Valérie Faucheux considère cette méthode comme compatible avec les objectifs définis par le PDU puisqu'elle « permet d'essayer, crise

[109] Entretien avec Gildas Bourven.
[110] Ibid.

sanitaire ou pas »[111]. Cette méthode d'urbanisme a donc vocation à s'inscrire durablement dans la mise en œuvre les politiques de mobilités selon Séverine Grould :

> *Je pense que nous n'avons pas fini de voir des expérimentations. Déployer une centaine de kilomètres de réseau cyclable, ce n'est pas rien. Je pense que les élus communaux vont continuer à utiliser de l'aménagement transitoire avant d'avoir le réseau définitif.* [112]

Le caractère expérimental de l'aménagement transitoire présente donc l'avantage pour la gouvernance métropolitaine d'apporter une solution rapide tout en s'affranchissant de l'incertitude des flux de mobilité. La volonté d'instaurer de manière durable de telles méthodes amène à se questionner sur le degré d'improvisation de ces aménagements répondant à des problèmes déjà définis.

C. Une transition qui n'est pas éphémère : entre planification accélérée et inspiration dans l'urgence

La mise en œuvre des aménagements transitoires pour adapter l'espace public au contexte sanitaire s'inscrit dans une défaillance plus large que celle de la pandémie. Après avoir questionné le choix du terme « transitoire » pour qualifier le repartage de l'espace public opéré depuis avril 2020, il conviendra de s'interroger sur le degré de planification de la conception de ces aménagements.

1. Des aménagements transitoires à l'urbanisme de préfiguration

L'expérimentation au réel est une technique qui selon Marc Hervé permet de « construire des raisonnements qui se tiennent et sont vérifiés par la réalité » dans une « équation de plus en plus complexe de conception, gestion et fréquentation de la ville »[113]. Les aménagements mis en place en sortie de confinement interrogent sur les perspectives réelles des gouvernants. L'expérimentation est conçue selon eux comme un test empirique. Pourtant, le Larousse définit l'adjectif « transitoire » comme « quelque chose qui ne dure pas »[114]. Cet aspect éphémère se retrouve dans l'usage des termes choisis par l'équipe de communication de Rennes Métropole pour évoquer ce dispositif : « provisoire », « court terme » ou

[111] Entretien avec Valérie Faucheux.
[112] Entretien avec Séverine Grould.
[113] Entretien avec Marc Hervé.
[114] Dictionnaire en ligne Larousse

« marquage au sol jaune temporaire »[115] sont autant d'expressions utilisées dans les communiqués de presse. Un aspect sémantique que confirme Gildas Bourven :

> *Nous utilisons le terme « aménagement transitoire ». Il parle bien par rapport à tous les effets de transition énergétique, écologique etc. Finalement, il donne aussi cette idée de « pas forcément définitif ». Nous nous sommes donc beaucoup appuyé sur cette notion de transitoire à travers le côté vraiment temporaire et transitoire.*[116]

Florian Le Villain, Vice-Président de Rayons d'action, affirme néanmoins que dans le cas de Rennes, les gouvernants savaient « qu'ils allaient tous les garder à la fin »[117]. Une perspective que la Métropole confirme en présentant une partie des aménagements comme ayant vocation à « être activés après la mise en service de la ligne b du métro et qui, pour la plupart, ont été présentés lors des concertations sur le PLU Rennes 2030 ou sur le PDU »[118]. Séverine Grould estime ainsi que « la Covid a accéléré les choses » et confirme que ces aménagements s'inscrivaient dans un processus de planification classique sur un temps plus long et dont la pandémie a bouleversé les étapes[119]. Ainsi, « transitoire » ou « tactique » ne serait pas le terme adéquat pour retranscrire cette dynamique de bouleversement de temporalité. Sébastien Marrec propose une interprétation usant des termes « préfiguration » et « adaptation », selon lui plus corrélés à la situation :

> *« Urbanisme d'adaptation », je trouve que c'est plus juste au sens où cela évoque un urbanisme de transition entre deux périodes, un urbanisme d'expérimentation. Nous pourrions même dire dans le cadre des coronapistes que nous sommes dans un urbanisme de préfiguration, puisque dans beaucoup de cas, les aménagements qui ont été fait en France ont été pérennisés.*[120]

En effet, dès octobre, la métropole rennaise annonçait la pérennisation de tels aménagements, justifiés par des « observations quantitatives et les enquêtes de terrain conduites depuis le mois de juin en centre-ville [qui] ont permis de constater le bon fonctionnement d'une grande partie du dispositif »[121]. Cette dynamique d'extension n'est donc plus tant liée à la crise sanitaire qu'à la mise en œuvre du Plan Vélo, mais dont la méthode d'action est différente de celle classiquement appliquée.

---

[115] Communiqué de presse Rennes métropole. « Les aménagements vélos prolongés jusqu'à fin septembre », 2 septembre 2020
[116] Entretien avec Gildas Bourven.
[117] Entretien avec Florian Le Villain.
[118] Communiqué de presse Rennes Métropole. « Rennes renforce ses aménagements en faveur des vélos et piétons », 26 mai 2020
[119] Entretien avec Séverine Grould.
[120] Entretien avec Sébastien Marrec.
[121] Communiqué de presse de Rennes Métropole. « Cœur de ville : vers un cœur de ville apaisé », 16 octobre 2020.

Ainsi, ces aménagements de « préfiguration » se voient intégrés à ce schéma de principe, dont la conservation est justifiée par leur fonctionnement.

2. Des aménagements ne relevant pas de l'innovation : des propositions formulées antérieurement à la crise sanitaire

Alors qu'au moment du premier déconfinement, les médias évoquaient « un urbanisme moins institutionnel et plus bricolé »[122] ou encore une réinvention du vélo[123], cette dimension d'improvisation et d'innovation est questionnable. Comme il a été prouvé, les problèmes inhérents au partage de l'espace public ont été exacerbés par la crise mais pas pour autant découverts. Dans le cas de Rennes, les gouvernants savaient par le biais de la concertation de 2018 que « les Rennais voulaient une présence accrue de l'eau, plus d'arbres, de couverture végétale et d'espaces publics plus apaisés »[124]. Cette même concertation avait d'ailleurs fait émerger des propositions, notamment par l'association Rayons d'action, sur ces mêmes axes.

Les propos de Sébastien Marrec se confirment dans les faits avec l'exemple de la vélorue mise en place sur les quais nord de la Vilaine. L'aménagement est présenté par la ville comme la « première vélorue [où] les quais nord (quais Chateaubriand, Lamartine et Duguay Trouin) sont réservés à la circulation des cyclistes (double-sens cyclable) et à la desserte riveraine »[125]. En 2018, Rayons d'action publiait un compte-rendu expliquant la mise en place d'un tel aménagement sur les quais nord, « où la priorité est donnée aux cyclistes et le trafic motorisé restreint aux livreurs et riverains »[126]. Pourtant, Sébastien Marrec affirme ne pas avoir eu de retours sur ce projet à sa sortie :

> *Cette vélorue, Sylviane Rault, élue mobilité à l'époque, en a pris connaissance. […] Il est forcément arrivé au service de presse du cabinet de la ville mais avant les élections municipales de 2020, nous n'avions pas eu de retour sur ce projet parce que, comme dans les autres villes, on garde une « gouvernance du secret ».* [127]

La concordance entre la solution effective et celle formulée deux ans plus tôt par Rayons d'action peut néanmoins laisser penser a minima une inspiration née de ce compte-rendu.

[122] Eric Vidalenc pour le blog de Mathieu Chassignet. « #IdéesPourAPrès : oser l'urbanisme tactique pour adapter nos villes au contexte post-COVID19 », Alternatives économiques [en ligne] Publié le 13 avril 2020.
[123] Radiographie du coronavirus, « Le partage de la chaussée », France culture, 16 avril 2020.
[124] Entretien avec Sébastien Marrec.
[125] Communiqué de presse Rennes métropole. « Les aménagements vélos prolongés jusqu'à fin septembre », 2 septembre 2020.
[126] Communiqué de presse « Concertation sur les espaces publics : faisons de Rennes une ville apaisée », Rayons d'action, 23 septembre 2018.
[127] Entretien avec Sébastien Marrec.

Dans la même logique, la reconfiguration du centre-ville s'inscrit en réalité dans des projets déjà pensés :

> *Effectivement, nous sommes passés du jaune au blanc dans le centre-ville. C'est là où je vous dis, le Covid a été un phénomène d'accélération de quelque chose qui était dans les esprits et les cartons de l'administration, des services techniques, des élus et peut-être qu'on a accéléré beaucoup de choses qui étaient déjà prévues.*[128]

Le service communication de Rennes Métropole confirme ces dires en explicitant que ces aménagements sont en partie des « mesures qui étaient déjà prévues dans le cadre des aménagements programmés autour de la mise en service de la ligne b du métro »[129]. Elle affirme ainsi que la mise en œuvre du réseau cyclable transitoire n'est que l'accélération d'une planification antérieure et non d'une réelle innovation ou rupture dans la politique de mobilité.

[128] Entretien avec Marc Hervé.
[129] Communiqué de Presse Rennes Métropole. « La Ville et la Métropole de Rennes, mobilisées pour développer l'usage du vélo », Avril 2020.

Conclusion du chapitre III

Parler de résilience du système de mobilité rennais entendrait que la mutation de l'espace public en lien avec les mobilités serait liée uniquement à la crise sanitaire. Pourtant, sa mise en œuvre n'est pas indépendante du contexte antérieur. Les élections municipales ont en effet mis en lumière la montée en puissance d'une conscience écologique dans le débat public. De plus, des défaillances étaient constatées et connues avant la crise sanitaire. Combiné à la définition d'objectifs législatifs inhérents aux modes de déplacement actifs, l'aménagement transitoire résulte d'une décision sortant du champ sanitaire. Son caractère expérimental permet, selon la gouvernance métropolitaine, de s'affranchir des limites liées au caractère incertain des flux de mobilités, une incertitude renforcée par la crise. Innovantes dans leur manière de fabriquer la ville, les politiques expérimentales de mobilités ne sont pas tant transformatrices qu'accélératrices de projets planifiés sur un temps plus long.

Chapitre IV – La pérennisation des aménagements transitoires : d'une décision de gouvernance de crise à une légitimation ex post

Encadré 4 : Raisonnement du chapitre IV

Nous montrerons dans ce chapitre que la pérennisation des aménagements transitoires :

→ Est l'étape suivant l'implémentation dans un contexte de gestion de crise et sans usage des outils de démocratie participative

→ Est influencée par l'expertise d'associations d'usagers qui collaborent en temps normal avec les gouvernants

→ Dépend de l'acceptabilité citoyenne dont l'évaluation ex post légitime cette pérennisation

Nous conclurons que la pérennisation d'une décision prise de manière verticale en temps de crise est influencée en amont par une expertise d'usage associative et en aval par l'étude de l'acceptabilité citoyenne.

La pandémie, par son aspect soudain, entraîne une gestion dans l'urgence de la part des décideurs publics (Gilbert, 2005, p212). Les aménagements transitoires, résultats de la gouvernance urbaine de la crise sanitaire, relèvent de la compétence mobilité conférée par la loi LOM aux EPCI. Quelques mois après leur mise en œuvre dans le cadre du premier déconfinement, leur pérennisation est annoncée dans certaines métropoles, Rennes incluse. Pourtant, les concertations qui y sont liées sont limitées au sein des services et inexistantes auprès des citadins. Conserver des aménagements nés d'une décision arbitraire contrevient-il à l'essence des dispositifs participatifs locaux, dont l'offre est le fait des élus, des services territoriaux d'Etat et des agents administratifs (Gourgues, 2020, p142-143) ? Nous verrons que les outils et logiques de démocratie participative trouvent un écho dans le gouvernement urbain des crises. L'expertise des usagers, institutionnalisée dans le cas de Rennes par Rayons d'action, est reconnue comme source d'inspiration dans l'élaboration des politiques publiques de mobilité. L'association, même en temps de crise, ne cesse d'influencer les gouvernants. De plus, la municipalité affirme que l'acceptabilité citoyenne de ces aménagements constituent une condition sine qua none de leur pérennisation, amenant à nuancer l'idée d'une pérennisation aussi verticale que leur mise en œuvre.

A. La verticalité de l'action publique métropolitaine en période de crise sanitaire

L'adaptation des espaces urbains à la crise sanitaire résulte d'une prise de décision rapide en comparaison aux dispositifs traditionnels d'élaboration et de planification d'aménagements urbains. Pour la municipalité rennaise, le gain de temps résulte d'un allégement des dispositifs de concertation, tant avec les habitants qu'au sein même de la municipalité. En effet, les outils de démocratie locale sont annihilés par leur incompatibilité avec le gouvernement d'une pandémie. Les débats de cadrage théorique de ces aménagements, comme fruit ou non de l'urbanisme tactique, en sont la démonstration.

1. Agir dans une temporalité courte : l'allégement des dispositifs de concertation

La gestion de la pandémie de SARS-CoV-2 est encadrée nationalement par un état d'urgence sanitaire mis en place suite à la promulgation de la loi du 23 mars 2020. Cette mesure exceptionnelle permet l'adoption de l'ordonnance du 1er avril 2020 relative au fonctionnement des collectivités territoriales pour la durée de cet état d'urgence. L'exécutif local et notamment les Maires et Présidents d'EPCI sont alors autorisés à alléger les modalités de consultation préalables à la prise de décision. Le Premier adjoint Marc Hervé évoque une nécessaire « verticalité du pouvoir, comme très souvent dans un contexte de crise »[130]. Cette ordonnance trouve son écho dans la mise en œuvre des aménagements transitoires, qui n'ont pas fait l'objet de procédures de délibération et de consultation comme le confirme Gildas Bourven, employé au sein du service des mobilités urbaines :

> *Au départ, c'est allé beaucoup trop vite. Nous avons travaillé en direct à quelques-uns avec les élus, sans avoir aucune validation d'autres services et des associations non plus, puisque c'était des aménagements assez simples.*[131]

L'économie de concertation est ici justifiée par l'évidence des espaces publics à aménager. Cet aspect se retrouve dans la communication de Rennes Métropole qui évoque « des secteurs à enjeux forts sur lesquelles une situation opérationnelle peut être déployée rapidement »[132]. Ce dialogue est restreint au sein même de la municipalité. Une sélection des services et techniciens sollicités dans l'élaboration de ces aménagements est effectuée :

[130] Entretien avec Marc Hervé.
[131] Entretien avec Gildas Bourven.
[132] Communiqué de presse Rennes Métropole. « COVID-A9 – Mobilités : La Ville et la Métropole de Rennes, mobilisées pour développer l'usage du vélo », Avril 2020

> *Nous sommes partis très vite avec très peu d'échange entre services. Nous avons vraiment reçu ce sujet à quelques-uns, à quelques techniciens sans avoir la possibilité d'avoir des échanges sérieux et précis avec les services gestionnaires.*[133]

L'allégement des processus délibératifs dans la prise de décision n'est pas sans conséquences. La concertation restreinte entre les services s'est par exemple illustrée par des axes où ont été constatées des « difficultés de circulation des bus ou prestataires de collectes »[134]. La réception de tels aménagements a de plus suscité des inquiétudes chez les commerçants du centre-ville. La Présidente de l'association des commerçants Le Carré Rennais, Laurence Taillandier, estime avoir été mise « devant le fait accompli » face à « des aménagements qui mettent en péril […] l'activité commerciale du centre-ville et des quartiers »[135]. Séverine Grould, Responsable du pôle mobilité de l'AUDIAR, confirme cette corrélation entre gestion unilatérale et limite à l'acceptabilité :

> *Nous accompagnons la Métropole à évaluer ces aménagements arrivés un peu de manière « brutale » et auxquels les élus se sont retrouvés confrontés pour répondre à cette demande nouvelle, un peu rapide. Ils ont un peu développé cela « à la va-vite », sans forcément concerter, ce qui a peut-être provoqué des incompréhensions.*[136]

Les aménagements transitoires sont donc le produit d'une mise en œuvre accélérée, conformément à une temporalité d'action propre au gouvernement des catastrophes. L'impasse de délibérations entre décideurs, citoyens et l'ensemble des services municipaux engendre un manque de lisibilité pour les Rennais et des défaillances sur le plan technique. Si sur ce dernier point, l'aspect expérimental confère des possibilités de corrections, l'absence de concertation demeure une caractéristique de la décision d'aménager transitoirement l'espace public.

2. L'incompatibilité des dispositifs de démocratie locale avec la gestion de crise

Gouverner une pandémie au niveau urbain a impliqué dans le cas rennais une verticalité décisionnelle. Cette situation est-elle pour autant qualifiable de « civilisation du risque » (Lagadec par Joly, 2005, p125), où la gestion collective de l'imprévisible devient impossible ? C'est bien le constat que dresse Marc Hervé, du moins durant la période du premier déconfinement où ont été mis en place les aménagements transitoires :

---

[133] Entretien avec Gildas Bourven.

[134] Communiqué de presse Rennes Métropole. « Plébiscités, les aménagements transitoires vélos sont pérennisés à Rennes ! », publié le 16 octobre 2020

[135] Sounkoura-Jeanne Dembele. « Vélorue à Rennes. « On est en train de mettre en péril les commerçants du centre-ville » », *Ouest-France* [en ligne]. Publié le 26 mai 2020.

[136] Entretien avec Séverine Grould.

> *Quand il s'agit de régir en deux semaines, le niveau de concertation se réduit à la portion conclue d'une simple information. Quand vous privez des axes de voitures pour faire des coronapistes, vous le faites de manière assez tranchée et directe […]. Nous avons admis une certaine forme de verticalité du pouvoir, dans le temps qui nous était imparti et aux vues de nos objectifs.*[137]

Selon lui, la temporalité courte ne permet pas une collaboration du citoyen dans le processus d'élaboration. Pourtant, l'action publique territoriale moderne est couplée avec une participation citoyenne, permettant d'identifier les besoins en matière de service public (Faure, 2020, p31). Selon Gildas Bourven, les dispositifs de démocratie participative utilisés en temps normal deviendraient contre-productifs dans un contexte de crise :

> *Avec des niveaux de connaissances différents des participants sur les sujets, ça prend beaucoup de temps et ça reste de toute façon toujours compliqué à faire passer. Il y a toujours des gens qui sont pour, des gens qui sont contre et c'est un métier la concertation. C'est un processus qui peut être long.*[138]

En effet, les mécanismes de participation citoyenne utilisent la délibération et l'échange pour associer les gouvernés à l'élaboration des politiques publiques (Lefebvre, 2020, p141). La diversité des savoirs des participants, combinée à la défense de leurs intérêts propres, sont des facteurs d'allongement d'une procédure décisionnelle. La thématique du repartage de l'espace au sein d'une ville est de plus un sujet de tensions comme il a été démontré précédemment (III.A.2).

Ces procédures sont en second lieu mises en difficulté sur le plan technique par les contraintes et réglementations sanitaires. Bien que les technologies actuelles permettent des rencontres virtuelles, le Service des mobilités urbaines s'est heurté à la non-optimalité de tels outils :

> *Et ensuite il y a eu le second confinement. La période n'est pas propice aux échanges publics. Organiser cela en visioconférence, c'est impossible. Nous avons essayé deux ou trois fois mais dès qu'il y a une vingtaine, une trentaine de personnes, c'est ingérable. Ce n'est pas du tout aussi commode qu'en salle.*[139]

La gouvernance métropolitaine peine à arbitrer un débat public par des technologies qui ne sont pas initialement conçues pour de tels usages. L'élu délégué à la Démocratie locale Xavier Desmots en conclue que cette crise sanitaire est un obstacle à la participation

[137] Entretien avec Marc Hervé.
[138] Entretien avec Gildas Bourven.
[139] Ibid.

citoyenne, dont l'inclusivité était déjà remise en question par l'existence d'un « cens caché » (Gaxie par Demoulin, 2020, p141) :

> *Je pense que la crise sanitaire fait mal à la démocratie. Nous fonctionnons exclusivement en visioconférence, il n'y a plus de réunions physiques avec les habitants et c'est assez excluant. Notre objectif de démocratie locale, c'est d'être dans l'inclusion sociale. Et là, nous ne pouvons pas. […] Aller chercher de nouvelles personnes c'est très compliqué.* [140]

Cette virtualisation du débat public constitue un frein à l'inclusion sociale de la vie politique locale. Elle devient conditionnée par des ressources matérielles et une communication restreinte au domaine numérique.

L'absence de concertation auprès des citoyens est ici justifiée par une incompatibilité de cette procédure avec une temporalité d'urgence. Néanmoins, la décision d'implémenter des aménagements transitoires n'est pas sans tenir compte de l'expertise d'usage délivrée par les associations.

B. L'expertise d'usage de Rayons d'action et son influence sur la décision en temps de crise

La gestion d'une crise implique la rencontre entre une situation problématique et un savoir spécifique appelé « savoir d'expertise » (Frischt par Joly, 2005, p118). L'intérêt de cette source de connaissance est de générer un consensus général et durable. L'association d'usagers offre une expertise que Rennes Métropole revendique solliciter pour élaborer ses politiques d'urbanisme. Rayons d'action est l'une d'entre elles. Perçue comme moteur de la démocratie locale, nous montrerons comment elle s'est érigée comme collaboratrice privilégiée. Cela permettra de comprendre dans quelle mesure elle influence les décisions d'urbanisme prises dans un contexte de crise.

1. L'expertise associative de Rayons d'action comme moteur de la démocratie locale

Selon la législation française, l'essence d'une association est la réunion de plusieurs personnes qui « mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ». Dans le cas de Rennes, l'association Rayons d'action est couverte par le régime définit par la loi de 1901. Elle se définit comme représentante « des intérêts des usagers du vélo » auprès des élus et techniciens, par le biais «d'enquêtes auprès des usagers » et de « proposition

[140] Entretien avec Xavier Desmots.

d'aménagements »[141]. Selon Sébastien Marrec, ancien administrateur de l'association, cette représentation dont s'est missionnée l'association va au-delà de la simple promotion de l'usage du vélo. Les projets qu'imaginent les membres s'intègrent dans une refonte plus globale de l'espace public, comme il l'explique en évoquant la participation de Rayons d'action à la concertation *Rennes 2030* :

> *Nous nous sommes dit qu'il y avait ces concertations : qu'est-ce nous pourrions proposer nous, Rayons d'action, qui s'intègre dans le cadre de cette concertation et qui ne parle pas seulement de vélo mais de transformation de l'atmosphère de la ville ? En faveur des piétons, des cyclistes, des enfants, des personnes vulnérables… C'est-à-dire pas une ville seulement pour les adultes actifs et les hommes actifs mais une ville pour tous.*[142]

Le modèle associatif est donc partie prenante du jeu démocratique rennais, notamment dans le cadre des outils participatifs mis en œuvre par la Métropole. L'élu Xavier Desmots confirme l'importance des associations au sein de la gouvernance métropolitaine et de la promotion de la démocratie locale :

> *L'association est la porte d'entrée de l'engagement citoyen. C'est aussi un des acteurs majeurs de la citoyenneté aujourd'hui. Il y a un gros engagement associatif en France et à Rennes particulièrement.*[143]

Est-il alors possible de qualifier Rayons d'action de « co-expert », au sens d'une contribution d'autres expertises que celle relative au savoir scientifique (Stengers par Joly, 2005, p134) ? Les membres de l'association n'hésitent pas à se documenter pour formuler des propositions d'aménagement, ce qui requiert un savoir technique d'urbanisme. La proposition de vélorue par l'association en 2018 illustre un savoir technique acquis pour participer aux processus de démocratie locale :

> *En cherchant, nous avons déniché ce concept de « vélorue » dont nous connaissions surtout le nom. Nous avons commencé à nous documenter beaucoup. Nous nous sommes aperçus que les conditions sine qua none de mise en place d'une vélorue, c'était de travailler sur un plan de circulation. […]. Nous avons découvert que le plan de circulation, pour faire une piste cyclable, c'était fondamental.*[144]

La volonté d'être force de proposition incite les membres de Rayons d'action à développer un savoir technique afin d'appuyer leurs initiatives de promotion du vélo. Ils

[141] http://www.rayonsdaction.org/
[142] Entretien avec Sébastien Marrec.
[143] Entretien avec Xavier Desmots.
[144] Ibid.

deviennent donc dans le cas rennais des co-experts de l'action publique locale et donc des partenaires de la Métropole dans la conception d'aménagements.

2. La coopération entre action publique locale et expertise associative d'usage

L'association Rayons d'action se définit comme « une des plus grosses associations de Rennes » et estime disposer d'un « certain poids politique » au sein de la Métropole[145]. Le Président de l'IAUR Guy Baudelle explique que le lien entre l'association et la municipalité rennaise s'est resserré au fil des années :

> *Rayons d'action a été associée de longue date par la municipalité de Rennes dans la conception des aménagements cyclables […]. L'association est liée étroitement à la conception des aménagements. Elle a une expertise technique.*[146]

C'est notamment son expertise technique qui, selon le géographe, confère à Rayons d'action un poids décisionnel. En ce sens, la municipalité crée en 2015 un Conseil des mobilités définit comme « instance experte de concertation sur les grandes orientations et des programmations d'aménagement de voirie »[147] où siège Rayons d'action. Cet organe municipal à vocation consultative institutionnalise une coopération entre décision politique et expertise d'usage. L'association est aussi force de proposition selon Xavier Desmots. Il affirme que leur rôle ne s'arrête pas à un avis consultatif. Les membres apportent une participation dont la technicité serait équivalente à celle des services de la ville :

> *C'est un vrai contre-pouvoir. Nous les consultons car ils ont une grande expertise, parfois autant que les services. Certains aménagements sont réalisés suite à un lieu pointé du doigt par l'association, comme au rond-point des Gayeulles. Ils sont tout à fait capables de montrer des exemples et de préparer des dossiers pour chaque endroit.*[148]

L'association serait ainsi selon l'élu gage du respect du principe du contradictoire (Hermitte et Roqueplo par Joly, 2005, p136). Son avis permet au gouvernement rennais, en temps normal, de valider son projet politique par une confrontation dans l'espace public. Cette légitimation par l'expertise trouve écho durant la crise.

[145] Entretien avec Florian Le Villain.
[146] Entretien avec Guy Baudelle.
[147] Communiqué de presse Rennes Métropole. « Déplacements : lancement du Conseil des mobilités », 11 juin 2015
[148] Entretien avec Xavier Desmots.

3. La crise sanitaire : un tremplin pour la participation associative

Les associations ont été partie prenante de cette gestion de crise, promouvant le partage de l'espace public à faveur des mobilités douces comme solution au respect des distanciations physiques. Selon le géographe Guy Baudelle, bien plus que simple appui, les associations cyclables se sont érigées comme force de proposition :

> *Si j'ai bonne mémoire, tout a démarré à partir des associations en Ile-de-France. L'association en Ile-de-France Paris-en-Selle a lancé cette idée d'utiliser l'espace en s'appuyant sur les questions de distanciation.*[149]

L'association Paris-en-Selle qu'évoque le Président de l'IAUR est de plus membre de la *Fédération des Usagers de la Bicyclette* dont fait partie Rayons d'action. Cette dernière a relayé cette émulation autour de l'aménagement transitoire auprès de Rennes (I.B.2). Ainsi, quand bien même la concertation autour du repartage de l'espace public a été restreinte, les services confirment que Rayons d'action était « dans la boucle dès le départ, puisqu'ils étaient informés de ce qui se passait en tant qu'acteurs »[150]. Cette intégration associative répond à un principe de transparence propre au contexte de crise (Joly, 2005, p141). Dans l'urgence, la collaboration avec des experts permet de diminuer l'opacité de l'action publique, le décideur n'ayant plus le monopole de la connaissance. Rennes Métropole affirme ainsi que les aménagements rennais « ont été identifiés, en lien avec l'associations d'usagers du vélo Rayons d'action »[151].

Néanmoins, cette place prépondérante de l'association interroge. Moteur de la démocratie locale, l'élu Xavier Desmots note depuis le déconfinement un rôle accru de Rayons d'action dans les dispositifs de participation citoyenne :

> *Cette année, la particularité c'est que les projets sont portés par des associations. Ce qui veut dire que nous observons la même participation, mais nous avons favorisé ceux qui maîtrisent les règles du jeu. […] Nous retrouvons actuellement dans nos concertations les « pros de la concertation », c'est-à-dire ceux qui ont l'habitude de participer.*[152]

L'année 2021 est alors marquée à Rennes par une captation des dispositifs de participation par les associations.

[149] Entretien avec Guy Baudelle.
[150] Entretien avec Gildas Bourven.
[151] Communiqué de presse Rennes Métropole. « Covid-19 – Mobilités : La ville et la Métropole de Rennes, mobilisées pour développer l'usage du vélo », avril 2020
[152] Entretien avec Xavier Desmots.

Ce poids d'influence dont dispose Rayons d'action dans le gouvernement urbain de la crise sanitaire s'explique par la combinaison de l'institutionnalisation de sa collaboration en temps normal avec la réputation d'expert technique qu'elle a acquise. Si la décision de mise en œuvre des aménagements transitoires trouve sa légitimité dans l'expertise associative, leur pérennisation dépend in fine de l'approbation citoyenne.

C. L'acceptabilité citoyenne : condition de pérennisation d'une décision non concertée

Les politiques élaborées au sein d'une ville sont soumises à un assentiment conféré par l'acceptabilité de l'usager à ces dernières (Pinson et Verhage, 2020, p564). Cette idée est confortée dans un contexte de crise, où la participation citoyenne légitime l'action gouvernementale (Klein par Larchet, 2009, p82). Un des enjeux découlant de cette gestion de catastrophe est alors de faire reconnaître cette adhésion en prouvant le consentement à l'égard des aménagements mis en place (Langumier, 2013, p155). Ainsi, la Métropole fait le choix de s'appuyer sur l'argumentaire d'attentes formulées antérieurement au contexte sanitaire. Elle supplémente ce raisonnement d'un dispositif d'évaluation ex post. A partir de ce dernier, il sera possible de constater que l'acceptabilité citoyenne demeure un contre-pouvoir à l'action publique locale.

1. La légitimation de l'action publique métropolitaine dans l'urgence : une action basée sur les procédures démocratiques locales

La décentralisation des politiques urbaines dans les années 1980 a amené les décideurs à chercher des procédés permettant l'association des citoyens aux actions entreprises par les gouvernants locaux (Zetlaoui-Léger par Demoulin, 2020, p135). Cette tendance est juridiquement établie, l'article L103-2 du Code de l'urbanisme imposant une procédure de concertation pour l'élaboration ou la révision du SCOT et du PLU. Concernant les mobilités, objet des aménagements transitoires, le PDU est le document d'urbanisme de référence. Néanmoins, sa nécessaire compatibilité avec le PLU et le SCOT lie cet instrument de planification à la concertation. Rennes a pris le parti de soumettre le PDU entré en vigueur en 2019 à cinq années d'élaboration préalable. Lors de la procédure, plus de 1500 habitants se sont réunis d'avril à octobre 2018 afin d'élaborer un « projet partagé »[153]. Selon le Service

[153] https://metropole.rennes.fr/le-plan-de-deplacements-urbains-pdu-2019-2030

des mobilités urbaines, la démocratie participative s'inscrit dans la vision que souhaite donner la Métropole à son PDU :

> *La concertation s'impose dans des documents comme de PDU. C'est un document conséquent, qui prend plusieurs années à être élaboré. Donc le processus de concertation a du sens, il peut s'inscrire là-dedans puisque de toute façon on a une période assez longue de construction, donc il n'y a aucun problème.*[154]

Selon Gildas Bourven, les objectifs définis par le PDU sont donc l'aboutissement d'un travail de long terme répondant à ce que Maurice Blanc appelle la « double logique de participation »[155]. En effet, la participation revêt une dimension éthique car associée au fonctionnement démocratique mais également pragmatique, car elle met en lumière les besoins des citoyens. Rennes Métropole utilise ainsi le PDU et les objectifs qu'il définit pour confirmer la légitimité démocratique de ces aménagements transitoires :

> *Cela rejoint quand même nos objectifs, notamment ceux du PDU. C'est-à-dire que nous pouvons quand même nous appuyer sur le PDU. Nous avons fixé des objectifs à 2030 qu'il va bien falloir atteindre. Et les leviers pour atteindre ces objectifs, nous les connaissons.*[156]

Les services font référence aux ambitions concernant la transition écologique, dont la loi du 12 juillet 2010 dite Grenelle II engage l'Etat sur cette thématique. Gildas Bourven souligne de plus les « différents sondages [et] enquêtes qualitatives » permettant de déterminer selon lui les attentes et besoins des usagers[157]. Cette combinaison entre programmation temporelle et diagnostic de la situation des mobilités à Rennes légitime la dimension arbitraire du partage de l'espace public durant la crise.

Pour l'Adjoint Xavier Desmots, les élections municipales de 2020 ont constitué un mode complémentaire de légitimation. Le résultat du groupe écologiste suite aux élections rennaises sont le signe, selon l'élu, d'une demande citoyenne de réduction de l'usage de la voiture au sein de la Métropole :

> *Nous avons été élu sur un programme politique et ces aménagements étaient dans notre programme politique. Même si la participation n'était pas énorme, nous avons gagné les élections avec cet objectif de campagne. C'est donc normal que nous le mettions en œuvre. […] La légitimité démocratique, elle était dans le vote. Les gens ont voté pour*

[154] Entretien avec Gildas Bourven.
[155] Jeanne Demoulin. « Participation : démocratie participative et mobilisation citoyenne » dans *Urbanisme et aménagements*, dir. Bognon Sabine, Magnan Marion et Maulat Juliette, Armand Colin, 2020. Pages 133 à 146.
[156] Entretien avec Gildas Bourven.
[157] Ibid.

> *nous, il ne fallait pas qu'ils s'attendent à ce que l'on développe la voiture en centre-ville.*[158]

Les élections municipales sont donc un argument justifiant l'absence de concertation préalable puisque répondant à une demande citoyenne exprimée par le vote. Le Premier adjoint Marc Hervé souligne cependant que cette accélération de l'application d'un tel programme présente un « écueil, [celui de] passer par-dessus bord la question de l'acceptation sociale, fragilisant à terme le pouvoir politique »[159].

Cette argumentation basée sur les procédures démocratiques locales trouverait donc sa limite sur un temps plus long selon l'élu. Pour pallier cette difficulté, un dispositif d'évaluation ex post a été envisagé par la Métropole.

2. L'évaluation ex-post : nécessaire distinction entre acceptabilité et participation citoyenne

Dans la gestion de crise, il existe un risque dit « politique » dans la mesure où les dirigeants prennent leurs décisions en fonction du degré de sensibilité de la population au danger constaté. Ce risque est accru par un biais de négativité, les décideurs redoutant d'être blâmés pour leur action (Borraz, 2008, p202-203). Rennes Métropole se montre soucieuse de ce risque. L'élu Marc Hervé explique donner du crédit à l'approbation citoyenne :

> *Parce que nous ne construisons pas pour construire, nous sommes toujours très vigilants à chaque fois que nous construisons, de maintenir ce qu'est ce cadre de vie agréable. Il est noté d'enquêtes en enquêtes, de taux de satisfaction en taux de satisfaction, par les Rennais et les Rennaises.*[160]

Cette stratégie a été étendue pendant la crise sanitaire. En effet, face à l'implémentation des aménagements transitoires reconnue comme « arbitraire »[161] par les services internes, la participation citoyenne est un moyen de légitimer une telle autorité (Larchet, 2009, p82). Marc Hervé explique qu'un dispositif évaluatif a été appliqué aux aménagements rennais pour en vérifier l'efficience :

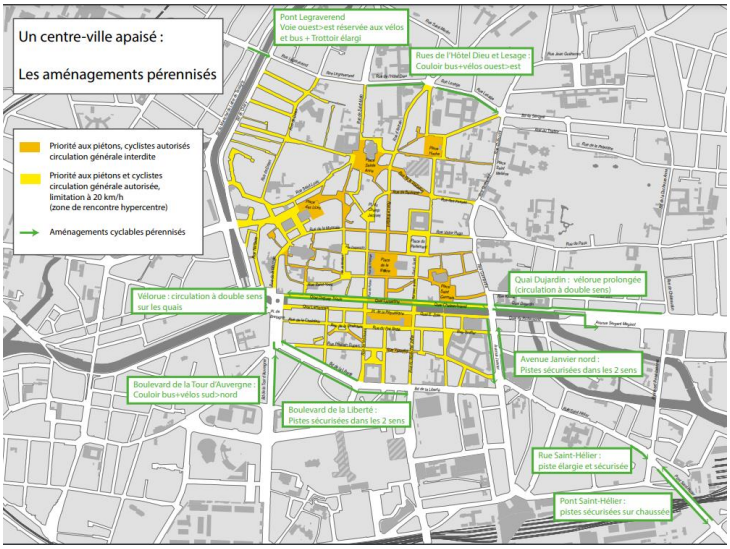
> *Etude de satisfaction, étude de fréquentation, d'abord sur l'objectif premier des cycles et des modes doux. Ensuite, satisfaction aussi des automobilistes pour voir quelle était l'appréciation. Alors autant vous*

[158] Entretien avec Xavier Desmots.
[159] Entretien avec Marc Hervé.
[160] Ibid.
[161] Entretien avec Gildas Bourven.

> *dire qu'elle est moins forte, cette satisfaction, que des cycles. C'est ce qui est assumé sur la municipalité.*[162]

La Métropole annonce en octobre 2020 une pérennisation des aménagements suite à des « observations quantitatives » et des « enquêtes de terrain conduites depuis le mois de juin » ayant permis de conclure au « bon fonctionnement d'une grande partie du dispositif »[163]. Ces enquêtes comportent une évaluation qualitative fondée sur un retour des riverains. S'ils confirment effectivement 79% d'avis favorables à leur pérennisation et à leur extension, il est à noter que seulement 360 questionnaires ont été enregistrés[164]. Le service des mobilités urbaines estime que cette enquête « sur la base d'un sondage avec un échantillon statistique est venue conforter très largement l'acceptabilité de ces aménagements »[165].

Illustration 3 : La carte des aménagements pérennisés. Source : Rennes Métropole.



Selon Gildas Bourven, le caractère expérimental et non définitif des aménagements vient au renfort de l'acceptabilité. Ces enquêtes ne sont pas à proprement parler garantes de la démocratie participative, mais la communication des résultats permettrait à l'habitant et à l'usager de disposer de clés d'interprétation sur leur efficience :

> *Comme nous avons ce côté « retour en arrière », cela favorise l'acceptabilité puisque nous allons pouvoir parler du résultat ensuite. Nous le fournissons en toute transparence et je pense que c'est important sur la question de l'acceptabilité. C'est d'être en mesure de donner des résultats et que les gens soient en mesure de les interpréter.*

[162] Entretien avec Marc Hervé.
[163] Communiqué de presse – Rennes Métropole. « Cœur de ville : vers un centre-ville apaisé », 16 octobre 2020
[164] Ibid.
[165] Entretien avec Gildas Bourven.

> *Tout ce qui est comptage, nous fournissons les données, les bilans sont connus et nous pouvons en parler.*[166]

L'expérimentation présente selon Xavier Desmots une dimension valorisable, mais il estime cependant qu'« au niveau démocratique, ce n'est pas suffisant »[167]. Même si la gestion de la crise sanitaire a occulté les procédures participatives dans la décision de modifier l'espace public, les outils de démocratie locale conférant un contre-pouvoir aux citoyens demeurent et complètent l'évaluation organisée par la Métropole. L'exemple des aménagements expérimentaux mis en œuvre sur le secteur Sud-Gare n'ont pas trouvé satisfaction auprès des riverains qui ont alors saisi leur Conseil de quartier, comme le relate Gildas Bourven :

> *Nos élus souhaitaient aussi que nous portions un projet à l'échelle d'un quartier […] A l'échelle d'un quartier, les gens raisonnent à l'échelle de leur rue, de leurs habitudes personnelles du quotidien. Nous avons eu beaucoup plus de difficultés et nous avons dû un peu mettre de côté la question de l'expérimentation sur le quartier sud gare car nous avions beaucoup de mécontentement. La méthode a semblé un peu brutale.*[168]

En effet, la municipalité a annoncé en mai 2020 la modification du Plan de circulation dans ce secteur afin de résoudre les problèmes de transit inhérents à cette zone. Cette modification présente un enjeu dépassant l'échelle du quartier puisque « cette expérimentation, si elle est fructueuse, pourra être reproduite dans d'autres quartiers rennais »[169]. Néanmoins les services ont arrêté celle-ci après avoir constaté que cette méthode d'aménagement sans concertation préalable suscitait plus de mécontentement à l'échelle d'un quartier, le changement impactant davantage les habitudes quotidiennes. Le Conseil de quartier demeure alors, même en état d'urgence sanitaire, un contre-pouvoir dont usent les citoyens.

[166] Ibid.
[167] Entretien avec Xavier Desmots.
[168] Entretien avec Gildas Bourven.
[169] Communiqué de Presse – Rennes Métropole. « Transports – mobilité : Rennes renforce ses aménagements transitoires en faveur des déplacements cyclables et piétons », 25 mai 2020

Conclusion du chapitre IV

La gouvernance urbaine de la pandémie de Covid-19 n'échappe pas à la réduction de la temporalité décisionnelle par le caractère d'urgence qu'elle confère. Les élus locaux, pour répondre à cette contrainte, utilisent les dispositifs réglementaires pour agir en réduisant les procédures de concertation. Ces dernières, dans le cadre de la démocratie participative, sont apparues comme incompatibles avec la gestion gouvernementale des crises. Néanmoins des impératifs de légitimation demeurent, dans la mesure où les aménagements transitoires ont été pérennisés. Cette légitimation trouve son origine dans l'intégration en temps normal et en aval de l'expertise technique de l'association Rayons d'action. Son influence a d'ailleurs perduré même durant la pandémie. De plus, la pérennisation est soumise à la condition de l'acceptabilité citoyenne. Celle-ci est mesurée par un dispositif évaluatif ex-post ainsi que par les institutions de la démocratie locale.

Conclusion – Les enseignements de la crise sanitaire : un urbanisme résilient ?

La pandémie de SARS-CoV-2 revêt une dimension métropolitaine. Les dynamiques d'extension des ensembles urbains amènent à être envisagées au prisme du développement des maladies infectieuses. Des liens de causalité entre périurbanisation et propagation virale ont été soulignés et débattus au sein de la communauté scientifique (Keil et al., 2021). En effet, les caractéristiques inhérentes à cet échelon favorisent une dissémination des agents pathogènes, ce qui amènent les gouvernements urbains à devenir gestionnaire de la crise sanitaire. La Métropole de droit commun qu'est Rennes devient elle aussi échelle de décision et active des leviers d'urbanisme pour limiter l'épidémie. Les aménagements transitoires qu'elle met en place s'inscrivent dans une dynamique de réflexion mondialisée, de mimétismes, de comparaisons entre métropoles, d'alignements des réactions, dont les *policy transfer studies*[170] et les travaux néo-institutionnalistes[171] (comportements isomorphes) éclairent sur leur systématisation à travers le globe. Mais au-delà des possibles circulations de modèles d'action de gestion de crises – question importante qui n'a pas été traité complètement dans ce mémoire car il demanderait en soi un travail de recherche - leur mise en œuvre à l'échelle rennaise résulte d'une gouvernance multiniveau, au croisement entre compétences relevant des collectivités territoriales et gouvernement à distance.

L'implémentation de ces aménagements s'inscrit dans le cadre d'une réponse de la Métropole face à la constatation d'une mutation des usages de la ville et ce, en amont même de la pandémie. Distanciation physique, comportements liés à la mobilité et fermetures des commerces et tiers-lieux en sont les exemples. Cristallisées dans un contexte de pandémie, ces mutations sont néanmoins le miroir de certaines critiques adressées au modèle métropolitain, dont la densité, l'artificialisation ou la place prégnante des transports motorisés sont décriés[172].

Cette adaptabilité supposée de l'espace urbain par le biais d'aménagements transitoires ne serait donc pas liée uniquement au contexte sanitaire. L'urbanisme transitoire est une

[170] Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger. « Les policy transfer strudies : analyse critique et perspectives », Critique internationale, 2010/3, n°48, pages 9 à 24.
[171] Paul DiMaggio et Walter Powell. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, 1991.
[172] Guillaume Faburel. Les métropoles barbares, Passager clandestin, 2018.

méthode utilisée par la municipalité rennaise en période de campagne électorale, alors que la promotion des modes actifs de déplacement trouve son écho dans la conscientisation écologique de l'opinion publique. De plus, la fréquentation des axes aménagés transitoirement trouvent leur explication dans le *problem stream* qu'était l'hétérogénéité qualitative du réseau cyclable. Combiné au *policy stream* que sont les objectifs du PDU rennais et les propositions associatives, la mise en œuvre de ces aménagements résulte d'un *coupling* conféré par le contexte sanitaire.

Enfin, la pérennisation de ces aménagements est l'étape suivant leur implémentation dans le cadre d'une gestion de crise. Si celle-ci justifie par l'état d'urgence sanitaire une concertation restreinte à quelques acteurs, sa verticalité est à nuancer. En effet, la sociologie des crises a relevé la nécessité de légitimer les décisions prises par les gouvernants. Celle-ci trouve écho dans notre cas d'étude par l'expertise de Rayons d'action, association d'usagers et collaborateur institutionnalisé en temps normal. De plus, la pérennisation de ces aménagements est soumise ex-post à un dispositif évaluatif mesurant l'acceptabilité citoyenne.

Réponse aux hypothèses et principaux résultats

De nouvelles dynamiques sociétales qui amènent à repenser l'espace urbain

Nous avons constaté à travers l'enquête menée à Rennes que la pandémie rebattait les cartes des usages de la ville. Demande accrue d'espaces publics à des fins de socialisation, poursuite et généralisation des pratiques de télétravail ou encore désaffection durable des transports en commun sont d'autant de mutations des comportements qui sont liées à la fabrique de la ville. Les mesures sanitaires relatives aux gestes barrières préconisent une distanciation physique sur lequel les gouvernements métropolitains ont effectivement la main mise. La décentralisation leur confère des prérogatives attrayant à la voirie et à la gestion des espaces publics par des procédures d'urbanisme. Les aménagements transitoires sont un levier d'action dont Rennes Métropole use pour moduler les rues et places afin d'accroître la superficie à disposition des usagers. Notre première hypothèse est ainsi validée.

La diffusion de ces aménagements comme politique publique d'adaptation à la mutation de ces usages résultent de la diffusion de « bonnes pratiques ». Celle-ci est alimentée par une circulation horizontale assurée par les acteurs associatifs ainsi qu'une circulation croisée s'illustrant par des incitations étatiques formulées par le CEREMA. Ces sources d'influence

sont évoquées dans tous les entretiens réalisés dans le cadre de ce mémoire, ce qui témoigne de l'inscription rennaise dans de telles dynamiques. Notre seconde hypothèse est alors partiellement validée : quand bien même la décentralisation fait des gouvernants locaux les principaux décideurs de la gestion métropolitaine de la crise sanitaire, ils n'en sont pas les uniques acteurs.

L'urbanisme transitoire : vers un usage de l'expérimentation sortant du cadre sanitaire

La communication de la Métropole rennaise quant aux aménagements transitoires laisse transparaître dans un premier temps leur caractère temporaire. Les matériaux utilisés pour leur implémentation, c'est-à-dire des plots en plastique et des marquages jaunes, évoquent dans la représentation collective une connotation provisoire. Ces mesures sont présentées comme de l'urbanisme tactique pensées spécialement dans le cadre du déconfinement. Pourtant, le discours de la municipalité rennaise évolue rapidement. Le transitoire devient une mesure de préfiguration pour aménager conformément aux objectifs planifiés en amont (ou en tout cas pour légitimer de telles décisions) ou pour répondre à des problématiques liées à la sécurisation de certains axes. L'annonce de leur pérennisation à la fin de l'année 2020 met fin à leur caractère temporaire. Notre troisième hypothèse est alors invalidée : l'aménagement transitoire n'est pas qu'une politique de gestion de crise, il est aussi une réponse à des problématiques inhérents aux flux de mobilités et à la configuration des voiries rennaises.

L'expérimental est, de plus, une technique qui trouve chez certains élus rennais un intérêt au-delà de l'incertitude liée à la crise sanitaire. Nous avons souligné dans notre développement la difficulté d'élaborer des politiques de mobilité efficientes compte tenu du caractère aléatoire des comportements des usagers du réseau de transport urbain. De plus, le taux de fréquentation des aménagements transitoires cyclables est interprété par la municipalité rennaise comme preuve de leur succès et de la confirmation d'une hausse des déplacements actifs. En ce sens, le rond-point des Gayeulles fait l'objet en mars 2021 de l'expérimentation d'une nouvelle configuration censée sécuriser le passage des vélos et piétons. C'est peut-être ici que la ville de Rennes trouve sa capacité de résilience : un nouvel équilibre résulte du bouleversement engendré par la désaffection des transports en commun, celui d'accorder une plus grande place aux modes actifs de déplacement. L'expérimentation apparaît comme un moyen de justification empirique d'une cession de l'espace public, dont la configuration initiale était pensée pour l'automobile. Cette perspective nous permet de

valider notre quatrième hypothèse relative aux brèches qu'ouvrent la pandémie dans la fabrique de la ville.

Les limites des aménagements transitoires : un modèle inapplicable pour l'entièreté des politiques d'urbanisme

L'expérimentation séduit les gouvernants rennais par les avantages qu'elle confère : réduction du coût politique (feindre d'agir sous la contrainte), légitimation empirique (l'expérience de fait démontrant une relation de cause à effet) et rétractation possible (éviter les effets de cliquet) contrastent avec les enjeux d'un urbanisme traditionnellement planificateur. Sa temporalité d'action longue, combinée aux procédures de concertation et aux coûts économiques liées aux études préalables donnent à l'urbanisme rationnalisé une ambition de réussite en un seul essai. Pourtant, une telle manière de faire n'est pas applicable partout et pour tout. Construire la ville sur elle-même impose de tenir compte de facteurs déjà existants, comme les services et réseaux urbains dans le cadre d'aménagements cyclables. Les choix effectués sont dépendants des politiques publiques mises en œuvre par le passé, ce qui rejoint l'idée d'une *path dependence* (Palier, 2019, p446) qui s'impose aux gouvernants locaux : gouverner la ville c'est d'abord hériter de choix réalisés dans les mandats précédents.

De plus, l'expérimentation validée empiriquement a trouvé dans le cas rennais sa limite au niveau de l'acceptabilité citoyenne. Apparaissant comme trop brutale dans des lieux plus résidentiels, elle peut susciter une incompréhension comme l'a illustré l'exemple des aménagements transitoires au niveau du quartier Sud-Gare. Cela nous amène alors à nuancer notre quatrième hypothèse : oui, l'expérimentation est un outil de politique publique qui contraste avec la planification urbaine. Cependant, celle-ci demeure de mise lorsque la situation exige un traitement relatif à la configuration technique d'un espace ou dans des cas ou l'acceptabilité citoyenne d'un aménagement n'est pas certaine.

Perspectives

Ce mémoire s'achève en avril 2021 dans l'incertitude liée l'évolution de la situation épidémique, comme il a été précisé maintes fois dans le raisonnement proposé. Les dynamiques observées sont récentes et le manque de recul dans le temps empêchent pour le moment une analyse sur le long terme. Néanmoins, la littérature relative aux crises et catastrophes antérieures a permis la modélisation de certaines dynamiques. Ainsi, l'étude de

la gestion de la pandémie trouve son écho dans d'autres travaux de sciences sociales étudiant des évènements similaires.

Bibliographie

Ouvrages

ANGELI AGUITON Sara, CABANE Lydie, CORNILLEAU Lise. « Politiques de la « mise en risque » ». *Critique internationale*, 2019/4, n°85, pages 9 à 21

ARELLANA Julian, MARQUEZ Luis, CANTILLO Victor. "COVID-19 Outbreak in Colombia : an analysis of its impacts on transport systems", *Journal of Advanced Transportation* [en ligne]. Volume 2020, 4 août 2020 [Consulté le 27 mars 2021]. Disponible sur : https://doi.org/10.1155/2020/8867316

BARBU Elena, PIOT Charles. « L'adoption des IAS/IFRS par les groupes français cotés : volonté ou contrainte ? », *Revue française de gestion*, 2012/7, n°226, pages 53 à 74

BAUDELLE Guy et MARREC Sébastien. « Les politiques cyclables en milieu urbain, entre ingénierie pointue et urbanisme de proximité », *Construction 21*, à paraître.

BEAL Vincent, EPSTEIN Renaud, PINSON Gilles. « La circulation croisée : modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie ». *Gouvernement et action publique*, 2015/3, Volume 4, pages 103 à 127.

BOGNON Sabine, MAGNAN Marion, MAULAT Juliette. *Urbanisme et aménagement : théories et débats*. Malakoff Armand Colin, 2020. 285 pages.

BORRAZ Olivier. *Les politiques du risque*. Presses de Sciences Po. Paris : Sciences Po, 2008. 294 pages.

BORRAZ Olivier, GILBERT Claude, JOLY Pierre-Benoît. *Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique*. Grenoble Publications de la MSH-Alpes DL, 2005. 257 pages.

BOUGASSET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline. *Dictionnaire des politiques publiques. 5ème édition revue et corrigée.* Presses de Sciences Po. Paris : Sciences Po, 2019. 848 pages.

BOYER Robert. « Comment le Covid-19 remodèle l'économie. Une pandémie, deux avenirs ». *Le monde diplomatique*, Novembre 2020, page 3.

CHAPUIS Jean-Yves. « Rennes : La Ville archipel et son corollaire : la ville des proximités », *Annales des Mines – Responsabilité et environnement*. 2008/4, n°52, pages 37 à 43.

CHARBONNEAU Jean-Pierre. « La ville est encore conduite par la voiture », *Tous urbains*, 2013/2, n°2, pages 46 à 48.

CHASSIGNET Mathieu, VIDALENC Eric. S'inspirer de l'urbanisme tactique pour adapter les villes à la distanciation physique. *The conversation* [en ligne]. 23 avril 2020 [Consulté le 9 février 2021]. Disponible sur :

https://theconversation.com/sinspirer-de-lurbanisme-tactique-pour-adapter-les-villes-a-la-distanciation-physique-136642

CHEMIN Anne. « Comment les épidémies ont façonné l'urbanisme des métropoles occidentales ». *Le Monde* [en ligne], 19 juin 2020. [Consulté de 18 novembre 2020]. Disponible sur :

https://www.lemonde.fr/idees/article/2020/06/19/reinventer-la-ville-pour-combattre-les-epidemies_6043379_3232.html

COMBUS Hélène. Comment Haussman a réussi son Paris. France culture [en ligne], 31 janvier 2017. [Consulté le 14 mars 2021]. Disponible sur :

https://www.franceculture.fr/architecture/comment-haussmann-reussi-son-paris

CRIQUI Patrick, WAISMAN Henri. Prospective des transitions énergétiques. Entre modélisation économique et analyse de scénarios stratégiques. *Futuribles*. 2020/5, n°438, pages 29 à 48.

DE HASS Mathijs, HAMERSMA Marje. "How COVID-19 and the Sutch "intelligent lockdown" change activities, work and travel behaviour : evidence from longitudinal data in the Netherlands", Transportation Research Interdisciplinary Perspectives, Juillet 2021, Volume 6 : 100150

DOBRY Michel. *Sociologie des crises politiques : la dynamique des mobilisations multisectorielles*, Presses de Sciences Po, Collection Références, 2009, 432 pages.

DONZELOT Jacques, MONGIN Olivier, PANERAI Philippe. Passer le témoin à l'heure du virus. *Tous urbains*. 2020/2, n°30-31, pages 3 à 5

DUMONT Gérard-François. « Le covid-19 : la fin de la géographie de l'hypermobilité ? ». *Les géographes lisent le monde* [en ligne]. 7 avril 2020 [Consulté le 11 décembre 2020]. Disponible sur : https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02536363/document

DUMOULIN Laurence et SAURUGGER Sabine. « Les policy transfer studies : analyse critique et perspectives ». *Critique internationale*, 2010/3, n°48, pages 9 à 24

FABUREL Guillaume. Contre la métropole barbare, les Français.es à la recherche d' « espaces pirates ». *The conversation* [en ligne]. 15 mars 2020 [Consulté le 6 mars 2020]. Disponible sur : https://theconversation.com/contre-la-metropole-barbare-les-francais-es-a-la-recherche-d-espaces-pirates-133376

GHORAYEB Marlène, « La loi Cornudet, un urbanisme hygiéniste et social », *Droit et Ville*, 2019/2 (n° 88), pages 43 à 58.

GIBB Rory et REDDING David. "Zoonotic host diversity increases in human-dominated ecosystems", *Nature*, 2020, n°584, pages 398 à 402.

HALLEUX Jean-Marie. "Evolutions des organisations urbaines et mobilités quotidiennes : espace de reference et analyse des processus" dans *L'espace géographique*, 2001/1, tome 30, pages 67 à 80.

HASSENTEUFEL Patrick, « La mise en place du gouvernement à distance de l'assurance maladie », *Regards sur l'économie allemande*, 2008, volume 89, pages 27 à 33.

HONEY-ROSES Jordi et al. « The impact of COVID-19 on public space : an early review of the emerging questions – design, perceptions and inequities », *Cities & health* [en ligne]. 31 juillet 2020 [Consulté le 27 mars 2021]. Disponible sur : https://doi.org/10.1080/23748834.2020.1780074

KAMALIPOUR Hesam et PEIMANI Nastaran. « Informal urbanism in the state of uncertainly : forms of informality and urba, health emergencies », *Urban Design International* [en ligne]. 9 novembre 2020 [consulté le 27 mars 2021]. Disponible sur : https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/s41289-020-00145-3.pdf

KEIL Roger, ALI S. Harris. “Global Cities and the Spread of Infectious Disease: the case of SARS in Toronto, Canada”, *Urban studies*, 2006, volume 43, n°3, pages 491 à 509.

KEIL Roger, ALI S. Harris. “Extended urbanization and the spatialities of infectious disease: demographic change, infrastructure and governance”, *Urban Studies*, 2021, volume 58, n°2, pages 245 à 263.

LARCHET Nicolas. « Des citoyens sans cité : une analyse de la participation publique à la reconstruction de la Nouvelle-Orléans ». *Genèses*, 2009/2, n°75, pages 66 à 86

LAZAR Marc, PLANTIN Guillaume, RAGOT Xavier (dir.*). Le monde d’aujourd’hui : les sciences sociales au temps de la Covid*. Paris : Presses de Sciences Po, 2020. 384 pages.

LAW Lisa, AZZALI Simona et CONEJOS Sheila. “Viewpoint. Planning for the temporary : temporary urbanism and public space in a time of COVID-19”. *Town planning review*, 2021, n°92, pages 65 à 73.

LEPROVOST Julien. Le géographe Guillaume Faburel veut « en finir avec les grandes villes ». *GoodPlanet mag* [en ligne]. 7 février 2021 [Consulté le 6 mars 2021]. Disponible sur :https://www.futura-sciences.com/planete/actualites/ville-geographe-guillaume-faburel-veut-finir-grandes-villes-85516/

LEVY Jacques. « L’humanité habite le Covid-19 ». AOC [en ligne]. Publié le 26 mars 2020. Disponible sur :https://aoc.media/analyse/2020/03/25/lhumanite-habite-le-covid-19/

LEVY Lisa, DE PERTAT Sébastien, SOUBEYRAN Olivier, « De l’aménageur chef d’orchestre à l’improvisateur. Ce que les savoirs de l’improvisation font à l’aménagement », *Revue d'anthropologie des connaissances*, 2019/3, volume 13, n°3, pages 871 à 895.

LOW Setha. « How cafes, bars, gyms, barbershops and other « third places » create our social fabric ». *The conversation* [en ligne], 1er mai 2020 [consulté le 5 avril 2020]. Disponible sur : https://theconversation.com/how-cafes-bars-gyms-barbershops-and-other-third-places-create-our-social-fabric-135530

LYDON Mike, GARCIA Anthony. *Tactical urbanism : short-term action for long term change,* Washington DC : Island Press, 2015, 231 pages.

MARTINEZ Lina et SHORT John. “The pandemic city : urban issues in the time of covid-19”, *Sustainability* [en ligne]. 17 mars 2021, Volume 13 [Consulté le 29 mars 2021]. Disponible sur : https://doi.org/10.3390/su13063295

MORIN Edgar. *Changeons de voie : les leçons du coronavirus*. Paris Denoël, 2020. 154 pages.

NEDELEC Pascale, « De nouveaux mots pour de nouvelles modalités de fabrique de la ville ? Initiatives citadines d’aménagement des espaces publics », *L'Information géographique*, 2017/3, volume 81, page 94 à 107.

PALIER Bruno et SUREL Yves. « Les « trois I » et l’analyse de l’Etat en action », *Revue française de science politique*, 2005/1, volume 55, pages 7 à 32.

PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien, COLE Alister. *Dictionnaire des politiques territoriales*. Presses de Sciences Po, « Références » 2020. 628 pages.

PASQUIER Romain, TELLIER Thibault. *Sociologie de Rennes*, La Découverte, Collection Repères, 2020, 128 pages.

PELTIER Cécile. « Les sept piliers de la sagesse urbaine dans le « monde d’après » ». *Le Monde* [en ligne], 26 juin 2020 [Consulté le 23 novembre 2020]. Disponible sur :

https://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2020/06/26/les-sept-piliers-de-la-sagesse-urbaine-dans-le-monde-d-apres_6044285_4811534.html

PINARD Juliette et VIVANT Elsa. « La mise en évènement de l’occupation temporaire : quand les lieux artistiques off inspirent les opérateurs in de la production urbaine », *L’observatoire*, 2017/2, n°50, pages 29 à 32.

POUPARD Gilles, BAUDE John. « Les territoires inégaux face à la désindustrialisation », *Population & Avenir*, 2014/5, n° 720, pages 4 à 8.

REVET Sandrine, LANGUMIER Julien. *Le gouvernement des catastrophes*. Karthala, « Recherches internationales », 2013. 286 pages.

SASSEN Saskia. *The global city : New-York, London, Tokyo*. Princeton university press, 1991. 397 pages.

TAVARES Silvia et STEVENS Nicholas. « Cities will endure, but urban design must adapt to coronavirus risk and fears ». *The conversation* [en ligne], 6 mai 2020 [consulté le 5 avril 2021]. Disponible sur : https://theconversation.com/cities-will-endure-but-urban-design-must-adapt-to-coronavirus-risks-and-fears-135949

VERCLYTTE Valérie. « Chapitre 1. De l'Etat social à la société de consommation » pour *La société française de 1945 à nos jours*, Armand Collin, 2018, pages 5 à 71.

Rapports et enquêtes

ADEME. *21ème Baromètre : représentations sociales et changement climatique*, 2020.

AUAT. « Le télétravail : une révolution en cours ? » dans *L'autre Demain ? Qualité de vie*, janvier 2021.

AUDIAR. *Enquête Ménages et déplacements*, 2018.

AUDIAR. « Impacts économiques de la crise du Covid-19 sur Rennes Métropole et l'Ille-et-Vilaine » dans *Notes de l'AUDIAR,* mai 2020.

AUDIAR. « Quels nouveaux partages des mobilités ? Construisons ensemble le Plan de déplacement urbain » dans *Synthèses de l'AUDIAR*, juin 2015.

ARS Bretagne. Suivi épidémiologique localité du taux d'incidence au Covid-19, AR, résultats au 26 mars 2021

Institut Pasteur, Caisse nationale d'Assurance Maladie, Institut Ipsos et Santé Publique France. *Etude des facteurs sociodémographiques, comportements et pratiques associés à l'infection par le SARS-CoV-2 (ComCor)*, décembre 2020

Insee, RP2017 exploitation principale, géographie au 01/01/2020

Insee, RP2007, RP2012 et RP2017, exploitations principales lieu de résidence et lieu de travail, géographie au 01/01/2020

OSC et CDSP Sciences Po. *Enquête coping with Covid-19*. Synthèse des résultats 2020.

UTP. *Observatoire de la mobilité : les résultats,* 19 novembre 2020.

Annexes

Annexe 1 : Capture d'écran issue du compte twitter de l'association Paris en Selle

Annexe 2 : Capture d'écran issue du compte Twitter de Matthieu Theurier

Annexe 3 : Capture d’écran issue du compte Twitter de Carole Gandon

Annexe 4 : Tableau des entretiens réalisés

Nom	Fonction	Date	Durée de l'entretien
Florian Le Villain	Vice-Président de Rayons d'action	23 novembre 2020	34 minutes
Valérie Faucheux	Adjointe déléguée à la mobilité	20 février 2021	53 minutes
Sébastien Marrec	Ancien administrateur de Rayons d'action Chercheur en urbanisme à la ville de Paris	2 mars 2021	39 minutes
Marc Hervé	Adjoint délégué à l'urbanisme	4 mars 2021	51 minutes
Catherine Dameron	Responsable du Bureau des temps de Rennes	5 mars 2021	39 minutes
Séverine Grould	Responsable du pôle mobilité de l'AUDIAR	15 mars 2021	50 minutes
Guy Baudelle	Président de l'IAUR	18 mars 2021	50 minutes
Gildas Bourven	Technicien du Service des mobilités urbaines de Rennes Métropole	24 mars 2021	50 minutes
Xavier Desmots	Adjoint délégué à la démocratie locale et à la participation citoyenne	26 mars 2021	40 minutes

Table des matières

Table des illustrations……p2

Liste des sigles et des abréviations…….p3

Glossaire……...…….p4

Sommaire……...……p5

Introduction……p7

Chapitre I – Les dimensions métropolitaines de la pandémie : la métropole rennaise vectrice de contamination ou échelle de décision ?.....p28

A. La métropole : un lieu de contamination privilégié…….p28

1. L'aspiration rennaise à devenir compétitive grâce à une forme d'organisation métropolitaine……..p28
2. La concentration de l'emploi et des mobilités…….p30
3. La morphologie démographique de Rennes Métropole : un risque de propagation virale accru par les transferts périurbains…….p31

B. La circulation des modèles internationaux pour formuler une première réponse de gestion de crise …….p32

1. La promotion de solutions rapides et à moindre coût : une inspiration colombienne…….p32
2. Un consensus mondial autour des aménagements transitoires destinés au vélo……p33
3. Le mimétisme rennais : naissance de la gestion de crise par le biais des aménagements transitoires …….p34

C. La combinaison d'une gouvernance centrale et locale dans la mise en œuvre des aménagements transitoires……p35

1. Le gouvernement à distance de l'Etat dans la gestion territoriale de la pandémie……..p36
2. Les gouvernants locaux : acteurs opérationnels de la gestion de la crise à l'échelle métropolitaine …….p37

Chapitre II – La réponse transitoire : entre adaptation aux mutations générées par la pandémie et remise en cause du modèle métropolitain……..……..p39

A. Le modèle rennais de la ville archipel : une limite à la modulation des espaces publics pour respecter la distanciation physique…….....……p40

1. Un modèle urbain dominé par les mobilités motorisées……..p40
2. Le rééquilibrage des espaces publics par le transitoire : reconstruire la ville sur elle-même pour favoriser la distanciation physique……..p42

B. Emergence et confirmation d'enjeux inhérents aux politiques rennaises de mobilité…….p44

1. La désaffection des transports en commun : vers une utilisation décroissante……p44
2. L'aménagement transitoire comme réponse au risque de report modal vers l'autosolisme……p46

C. Les conséquences économiques et sociétales de la crise sanitaire……..p47

1. Les effets des restrictions étatiques sur l'économie tertiaire rennaise : l'aménagement transitoire comme politique de soutien aux commerçants…….p47
2. Les espaces publics comme alternative à la fermeture des tiers-lieux…….p49

Chapitre III – Résilience et adaptabilité de l'espace public par l'aménagement transitoire : héritage de dynamiques antérieures à la crise sanitaire…….p52

A. Les élections municipales : accélérateur de la mise en œuvre des aménagements transitoires..p53
1. L'incrémentalisme des politiques de mobilité : conflit de représentations entre conscience écologique et usage de l'automobile……p53
2. Les aménagements transitoires : d'une thématique de campagne à une mise en œuvre accélérée …….p55

B. L'aménagement transitoire et son insertion dans des objectifs antérieurs à la pandémie…….p56

1. Le contexte de pandémie : une opportunité pour atteindre des objectifs antérieurs liés au mobilité …….p57
2. Des axes problématiques identifiés en amont par les gouvernants urbains……p57
3. L'expérimentation : une méthode compatible avec le caractère incertain des politiques de mobilités …….p58

C. Une transition qui n'est pas éphémère : entre planification accélérée et inspiration dans l'urgence …….p59

1. Des aménagements transitoires à l'urbanisme de préfiguration……..p59
2. Des aménagements ne relavant pas de l'innovation : des propositions formulées antérieurement à la crise sanitaire……p61

Chapitre IV – La pérennisation des aménagements transitoires : d'une décision de gouvernance de crise à une légitimation ex post……p65

A. La verticalité de l'action publique métropolitaine en période de crise sanitaire…….p66

1. Agir dans une temporalité courte : l'allégement des dispositifs de concertation……p66
2. L'incompatibilité des dispositifs de démocratie locale avec la gestion de crise…….……p67

B. L'expertise d'usage de Rayons d'action et son influence sur la décision en temps de crise…..p69

1. L'expertise associative de Rayons d'action comme moteur de la démocratie locale……..…p69
2. La coopération entre action publique locale et expertise associative d'usage……p71
3. La crise sanitaire : un tremplin pour la participation associative……p72

C. L'acceptabilité citoyenne : condition de pérennisation d'une décision non concertée……p73

1. La légitimation de l'action publique métropolitaine dans l'urgence : une action basée sur les procédures de démocratiques locales……...p73
2. L'évaluation ex-post : nécessaire distinction entre acceptabilité et participation citoyenne……p75

Conclusion……...p79

Bibliographie……...……p84

Annexes……...p88