

International

COMMENT FAIRE DES MÉTROPOLES UN LEVIER POUR LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE ?

Cynthia Ghorra-Gobin

29/01/2024

L'urgence écologique impose de mobiliser tous les échelons territoriaux. Cynthia Ghorra-Gobin, géographe et directrice de recherche au CNRS, se penche sur le cas des métropoles en revenant sur le récit de la fabrique métropolitaine, qualifiées par certains de néolibérales, par d'autres d'innovantes, à partir des exemples de la métropole de Lyon et de celle de Minneapolis-Saint Paul. Selon l'autrice, les métropoles peuvent être un levier d'action en faveur de la planification écologique et solidaire.

La critique des chercheurs en sciences sociales à l'égard de la métropole au cours des deux dernières décennies a contribué à disqualifier l'institution auprès d'une large partie de l'opinion publique en France. Elle peut certes se justifier en raison de son ancrage dans les flux de la globalisation (libre circulation des capitaux) et d'une politique d'attractivité menée par les décideurs locaux auprès des classes créatives, des investisseurs, des promoteurs et des touristes. Suite à son inscription dans le capitalisme « urbain et globalisé », ces choix ont renforcé les inégalités sociales, spatiales et écologiques et la métropole détient le titre de « néolibérale ». Mais comment expliquer la progressive disqualification de l'institution métropolitaine en France ? Ne serait-elle qu'un produit de l'idéologie néolibérale ? Ne peut-elle être considérée comme une entité en mesure de dépasser le cycle néolibéral et servir l'urgence politique que représente la planification écologique et solidaire ? Comment alors initier un « tournant » dans la représentation néolibérale de la métropole et de l'urbain ?

Pour répondre à ce questionnement, nous proposons d'abord de revenir sur le récit de la fabrique métropolitaine et de le réinventer avant de préciser les conditions d'un engagement dans la territorialisation de la planification écologique et solidaire.

La métropole disqualifiée

La critique à l'égard de la métropole fut sévère au point de la disqualifier. La métropole était perçue par certains comme le fer de lance de la néolibéralisation de la société¹ et par d'autres comme l'abandon par l'État des territoires non métropolitains et de leurs habitants². Cette double critique ne s'est pas limitée au seul cercle de chercheurs, elle se diffusa dans les médias et l'opinion publique. Lors de la mobilisation des « gilets jaunes » en novembre 2018, le discours sur le malaise des habitants jugés « périphériques », c'est-à-dire non métropolitains, s'est imposé. Ces derniers n'auraient eu que le choix de s'installer hors de la métropole en raison des prix élevés de l'immobilier métropolitain désormais associé à un processus de gentrification. Ils auraient été contraints d'opter pour la maison individuelle entourée d'un jardin dans le périurbain pour accéder à la propriété, une situation qui les oblige à faire usage de la voiture pour vivre le quotidien. Au moment de la hausse du prix de l'essence, suite à l'imposition de la taxe carbone décidée par le gouvernement et l'augmentation des tarifs au niveau du marché mondial, cette situation fut jugée intolérable et injuste. La contestation se justifiait : les habitants du périurbain contribuaient à l'économie métropolitaine mais ne bénéficiaient pas des infrastructures et équipements de la métropole. Elle fut interprétée comme le réveil de la France périphérique.

La médiatisation du discours critique de la métropole s'est poursuivie avec la pandémie de Covid-19 entre 2020 et 2022. Lors du confinement généralisé, une catégorie d'habitants des villes et des métropoles a délaissé son domicile au profit de résidences secondaires, situées le plus souvent à la campagne. Vivre dans une maison entourée d'un jardin s'est avéré plus agréable que de résider dans un appartement en milieu urbain dense. Il fut alors question d'un « exode urbain » généralisé et d'une méfiance à l'égard d'une métropole jugée « barbare ». Les médias s'appuyant sur les données d'agences immobilières ont évoqué la croissance de transactions concernant les maisons à la campagne et une baisse du prix de l'immobilier dans les grandes villes, dont Paris. De nombreux articles dans les quotidiens et les revues hebdomadaires ont relaté la satisfaction des habitants ayant fui la ville au profit d'un mode de vie plus serein, en raison de la faible densité et de sa proximité avec la nature. Ce phénomène (associé à la généralisation du télétravail pour une partie de la population active) a été relativisé par les travaux des chercheurs du Plan urbanisme construction architecture (PUCA) au sein du ministère de la Transition écologique et solidaire à partir de données plus fiables, permettant de tempérer le discours de l'« exode ».

La métropole a également été disqualifiée par des économistes qui ont dénoncé l'idée d'une politique d'attractivité accordée par l'État aux seules métropoles. Ils ont qualifié ce choix de « légende urbaine³ » relevant de la mythologie CAME (compétitivité, attractivité, métropolisation, excellence). Si leurs travaux ont pu faire l'objet de débats, leur critique se révèle pertinente : elle

insiste d'une part sur les coûts sociaux et environnementaux de la métropole (externalités négatives) et d'autre part sur l'utilité et l'intérêt de l'innovation sociale, non fondée sur la seule économie de la connaissance. Ce dernier argument a été repris par l'économiste de l'université de Grenoble Magali Talandier⁴, dénonçant la focalisation de l'État sur l'économie de la connaissance alors que les emplois métropolitains ordinaires (EMO) représentent au moins 75% de leur population active. Quant à l'économiste de l'université de McGill à Montréal Richard Shearmur⁵, il estime que la localisation géographique des activités économiques s'avère difficile dans la mesure où elles ne sont pas nécessairement effectuées à l'adresse des établissements, compte tenu de la diffusion du télétravail. Il incite d'ailleurs les chercheurs à œuvrer en faveur de nouveaux outils pour saisir la « nouvelle géographie » des activités économiques.

S'il est peu aisé de contredire l'ensemble des critiques formulées à l'égard d'une métropole dont les responsables ont opté pour un cycle néolibéral conformément aux injonctions de l'État, il est utile de reconnaître que l'urgence politique aujourd'hui est différente. Il nous faut œuvrer à la **territorialisation de la planification écologique et solidaire** et dépasser le blocage intellectuel, médiatique et politique que représente la métropole pour **en faire un levier d'action pertinent et faire preuve d'un autre type d'innovation**. D'où l'idée de renouveler le récit métropolitain pour requalifier l'institution dans la perspective dessinée par Maurice Hauriou qui, au début du XX^e siècle, insistait sur la valeur symbolique de toute institution. Il écrivait que « seul l'État détient le potentiel de créer des institutions ». Autrement dit, il s'agit de dépasser l'association faite au cours de ces dernières décennies entre politique de l'attractivité territoriale – dans un contexte marqué par l'insertion des villes dans les flux de la globalisation – et l'institution. Pour y parvenir, une mise à distance de l'expérience française à partir d'un ancrage dans une autre expérience métropolitaine s'impose.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

[Abonnez-vous](#)

Décentrer le regard

Pour prendre de la distance vis-à-vis du discours métropolitain, nous faisons le choix de comparer deux expériences : la métropole de Lyon (MDL) en France et la métropole de Minneapolis-Saint Paul

(MSP) aux États-Unis⁶. Les deux sont qualifiées de modèle institutionnel intéressant à suivre dans leurs pays respectifs. La première est dotée d'un Conseil métropolitain élu au suffrage universel ; son président ne cumule pas la fonction de maire de la ville-centre. Deux élus locaux ont, en outre, réussi à persuader l'État à faire de leur territoire une « collectivité territoriale » associant les compétences de l'intercommunalité et du département⁷. La seconde se singularise en raison de politique en faveur d'une redistribution de la fiscalité locale à l'échelle intercommunale. Il est vrai qu'aux États-Unis, cette pratique est plutôt inhabituelle. À partir d'entretiens auprès d'agents de la métropole et de chercheurs⁸ ainsi qu'une lecture attentive de la présentation des deux institutions sur leur site Internet, l'exercice a consisté à identifier similitudes et divergences dans le but de décentrer le regard et renouveler le récit de la fabrique métropolitaine.

Les deux métropoles relèvent de la catégorie « villes secondes », c'est-à-dire qu'elles s'inscrivent dans les flux de la globalisation mais sans pouvoir de commandement, à l'instar des villes globales. Elles partagent une genèse similaire remontant aux années 1960 à l'initiative respective de l'État et de l'État fédéré œuvrant tous les deux en faveur de l'intercommunalité. Dans un contexte de rapide urbanisation, le défi consistait à répondre à la demande de services publics de nouveaux habitants se localisant en dehors de la ville-centre et à assurer une plus grande équité entre les territoires composant l'agglomération. Mais, au-delà de leurs similitudes, les deux métropoles MDL et MSP présentent des divergences au niveau de leurs compétences et programmes d'action. Si toutes les deux assurent la responsabilité de la planification spatiale du territoire intercommunal ainsi que l'offre et la gestion de services publics comme le transport en commun, l'eau et l'assainissement, MSP ne détient pas le pouvoir de l'attractivité économique et touristique.

Cette compétence est partagée entre le gouverneur de l'État (Minnesota), la Chambre de commerce de Minneapolis (incluant des communes voisines dans le comté Hennepin) ainsi que l'association des grandes entreprises, Greater Minneapolis. Le Mall of America⁹, devenu au fil des années le symbole du rayonnement de MSP, résulte d'une décision du gouverneur ayant perçu le potentiel d'une vaste parcelle de terrain disponible dans une commune du territoire métropolitain. Il revenait ensuite au Conseil métropolitain d'assurer la mise en œuvre du projet : négocier les retombées fiscales avec le maire de la commune concernée et les maires des communes adjacentes, ainsi que le phasage des travaux de voirie reliant notamment le *mall* à l'aéroport, sans oublier le métro assurant l'accessibilité à partir du centre de Minneapolis.

Suite au constat d'une différence dans les compétences de MDL et MSP, initialement pensées comme des intercommunalités, l'analyse s'est poursuivie en identifiant cette fois-ci de sérieuses différences de leur trajectoire. Après son institutionnalisation en 1967¹⁰, le Metropolitan Council enregistre une certaine stabilité alors qu'à Lyon, le Conseil intercommunal présidé par le

maire de la ville-centre réussit à acquérir de nouvelles compétences. Avec la politique de décentralisation de l'État qui a débuté en 1982, le Conseil n'a cessé de négocier avec l'État de nouvelles missions et compétences avant de prendre le titre de « Conseil de la métropole » en 2015, suite à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Maptam. Le décalage entre les trajectoires des deux expériences métropolitaines donne à voir la richesse de l'expérience politique et administrative acquise au fil des décennies par l'institution en France.

La nécessité d'inscrire la métropolisation dans la transition écologique

Un regard distancié sur la définition donnée au processus de métropolisation dans les deux contextes nationaux permet de signaler une autre différence sur laquelle il conviendra de revenir au moment d'évoquer les conditions pour que, en France, l'institution métropolitaine s'inscrive pleinement dans la transition écologique et solidaire. Dans les acquis nord-américains des sciences sociales, la métropolisation ne se limite pas à la politique économique, elle renvoie également à l'idée d'une restructuration spatiale de la ville et de l'urbain allant de pair avec la restructuration économique observée depuis les années 1970-1980. Des chercheurs ont inventé de nouvelles expressions¹¹ pour rendre compte de l'impact spatial de la restructuration économique : *Edge City*, *Spatial Mismatch* et plus récemment *Digital Hinterland*. *Edge City* (ville périphérique) s'appuie sur l'observation d'une densité d'emplois, d'équipements et de loisirs dans le périurbain (*suburbs* et *exurbs*), à proximité de l'intersection de voies autoroutières. Objectiver la relocalisation d'emplois, autrefois situés dans la ville-centre, a permis de rendre compte des inégalités sociales et spatiales et de saisir le désarroi des classes populaires et racisées. Ne disposant pas d'une voiture particulière, ces habitants ne peuvent assurer les emplois (peu qualifiés) éloignés de leur quartier et se retrouvent dans la catégorie des chômeurs¹². D'où la notion de décalage spatial. Quant à la dernière expression, elle signale l'ampleur de l'*hinterland* de la métropole qui ne se limite plus à la seule région urbaine en raison de la généralisation du télétravail.

Opter pour un regard décentré présente l'intérêt d'éviter tout amalgame entre l'institution et les choix d'un Conseil de métropole – ayant opté à un moment de sa trajectoire pour un cycle néolibéral – et de préciser la richesse de son expérience sur la scène politique nationale et locale.

Suite aux dernières élections locales remontant à l'année 2020, des initiatives ont été prises signalant le début d'un **tournant en faveur de la transition écologique et solidaire**. Une des

ambitions consiste à réduire la production de gaz à effet de serre tenant compte du principe de la solidarité. Le Conseil de MDL a pris la décision de réduire le temps d'incinération des déchets ménagers en implantant des bornes de compostage dans les quartiers. Les déchets collectés, qui représentent un tiers du volume des déchets ménagers, sont ensuite distribués aux agriculteurs, ce qui leur permet de renouveler leurs pratiques. Dans le cadre du programme de zones à faibles émissions (ZFE)¹³ qui bannit les véhicules diesel immatriculés entre 2001 et 2005 dans quelques communes (Lyon, Villeurbanne, une partie de Caluire-et-Cuire, Vénissieux et Bron) et sur les voies rapides métropolitaines (M6/M7 et périphérique), les élus ont prévu une période de transition, ce qui permet aux habitants de s'y habituer progressivement. Ils ont également accepté une certaine tolérance à l'égard de ceux qui demandent une dérogation (rouleurs occasionnels et véhicules servant une association d'intérêt général) ou un certain délai pour acquérir une nouvelle voiture. Le volume de places payantes pour le stationnement ne cesse d'augmenter mais il tient compte de la situation des ménages modestes ainsi que du poids des véhicules. Autrement dit, les tarifs ne sont pas les mêmes pour tous. Plus globalement, le Conseil de la métropole prend ses distances avec le slogan en faveur du partenariat public-privé : il n'a pas donné suite au contrat de délégation de l'approvisionnement en eau et a opté pour l'instauration d'une régie publique en 2023. Et dans le but d'instaurer un début de rapprochement avec les habitants, tous les projets de délibération qui sont à l'ordre du jour d'un Conseil de métropole sont publiés et diffusés.

Le rappel de ces mesures récentes donne une idée des priorités que les élus se donnent, ainsi que de leurs capacités d'arbitrage entre différents objectifs : l'écologie, le social et l'économie. Cette volonté politique autorise à **imaginer un processus de territorialisation de la planification écologique et solidaire**. La mise en œuvre de la planification écologique et solidaire requiert des choix relevant d'une certaine proximité avec les habitants et leurs besoins : décarboner l'économie pour améliorer la qualité de l'air et donc de la santé, assurer l'adaptation des habitants face au changement climatique, réduire l'empreinte écologique des modes de vie en tenant compte des inégalités sociales et environnementales sans oublier les mesures visant à restaurer la biodiversité de l'environnement.

Une première étape pour servir la planification écologique et solidaire : renouveler le récit métropolitain

Considérer l'institution métropolitaine – disqualifiée en raison d'un ancrage dans le néolibéralisme et de la fracture opérée avec les territoires périphériques situés en dehors de son périmètre – comme un niveau pertinent pour servir la planification écologique et solidaire ne va pas de soi. Le récit de la fabrique métropolitaine doit être renouvelé à la suite de trois constats issus

d'un regard décentré :

1. la politique de l'attractivité économique et touristique (grands projets urbains) qui est régulièrement reprochée à la métropole et qui a conduit à la disqualifier est loin de représenter l'unique attribut de l'institution métropolitaine ;
2. les ressorts de la gouvernance intercommunale s'expliquent en raison de la politique de décentralisation de l'État qui, à partir des années 1980, a permis aux élus locaux de négocier de nouvelles compétences ;
3. l'institution intercommunale, ayant pris le titre de métropole à partir de 2015, doit être reconnue pour la richesse de son expérience politique et pour l'ensemble des infrastructures dont elle s'est dotée au fil du temps (gares TGV, réseaux métros et bus).

Renouveler le récit de la métropole, limité jusqu'ici à la seule rhétorique d'une inscription dans un cycle néolibéral, peut être considéré comme une entreprise intéressante sur le plan intellectuel comme sur le plan politique à l'heure de la transition écologique et solidaire. À partir d'un regard décentré ayant permis de prendre conscience de la richesse politique de l'institution et de son potentiel pour affronter de nouveaux défis, il devient aisé d'en déduire que la métropole peut devenir un levier d'action pour servir la planification écologique et solidaire. Mais ce positionnement ne représente qu'une étape avant de discuter des conditions pour que le Conseil de la métropole opère un véritable tournant à partir de l'innovation et de l'expérimentation locales.

1. De nombreux travaux de chercheurs ont dénoncé le néolibéralisme de la métropole. Difficile de les référencer tous mais l'ouvrage de Gilles Pinson *La ville néolibérale* (PUF, 2020) donne une idée de l'ampleur des publications.
2. Le chercheur Laurent Davezies (et son équipe) s'appuyant sur des données des transferts sociaux de l'État a remis en cause l'hypothèse de l'abandon. Dans son dernier ouvrage, *L'État a toujours soutenu ses territoires* (Seuil, 2021), il écrit : « la métropole crée plus de richesses qu'elle ne touche de revenus », p. 62.
3. L'expression « légende urbaine » figure dans le titre de l'article d'Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti publié dans *l'Information géographique*, n°2, 2019, pp. 72-84.
4. Magali Talandier, *L'économie métropolitaine ordinaire : invisible, oubliée, essentielle*, Paris, Autrement, 2023.
5. Richard Shearmur, « Conceptualising and measuring the location of work: Work location as a probability space », *Urban Studies*, 58-11, 2021, pp. 2188-2206.
6. Le choix d'une métropole aux États-Unis, plutôt qu'une métropole européenne, s'explique en raison d'une connaissance de la « question locale » et de sa culture politique, toutes les deux acquises suite à nombreuses missions dans ce pays.
7. Consulter les travaux de Christophe Parnet dont « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, vol. 26-27, n°1-2, 2020, pp. 105-134.
8. Les chercheurs à Lyon ont publié des travaux de qualité sur les mesures s'inscrivant dans la politique de l'attractivité, en insistant sur le partenariat engagé par les élus avec les acteurs privés.
9. Le Mall of America inauguré en 1992 était reconnu comme le plus grand *mall* des États-Unis. Il relève de la décision du gouverneur soucieux de « mettre Minneapolis sur la carte » (« to put Minneapolis on the map »). Pour plus de détails, consulter l'article de la revue *Flux* « Inscription territoriale d'un équipement et légitimité politique à l'échelle de la région

urbaine : le cas du Mall of America », 2002, n°50, pp. 44-52.

10. Consulter les travaux de Myron Orfield, directeur de l'Institute of Metropolitan Opportunity de l'université du Minnesota à Minneapolis.
11. Pour plus de détails, consulter Cynthia Ghorra-Gobin, *La métropolisation en question*, collection « La ville en débat », Paris, PUF, 2015.
12. Le Mall of America, le centre commercial et touristique situé dans la commune de Bloomington, est accessible par le métro, à partir du centre de Minneapolis.
13. Ce programme relève d'une loi de 2019.