Fondation Jean Jaurès

Environnement

DE LA MÉTROPOLE ET DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Cynthia Ghorra-Gobin

13/03/2025

Alors que le changement climatique impose de repenser l'action publique, Cynthia Ghorra-Gobin, géographe et directrice de recherche au CNRS, défend l'idée que l'aire métropolitaine, à la croisée des territoires urbains, périurbains et ruraux, est la mieux placée pour fédérer les initiatives locales. En combinant économie circulaire, innovation sociale et participation citoyenne, la métropole peut devenir un levier clé d'une gouvernance écologique plus juste et plus inclusive.

Les événements extrêmes qui touchent régulièrement de nombreux pays en Europe et dans le monde rappellent les enjeux du changement climatique et l'urgence d'une politique de transition écologique, énergétique et solidaire. Il nous revient en paraphrasant Bruno Latour d'apprendre à « habiter un territoire[1] » et par conséquent d'identifier l'institution infranationale en mesure d'y répondre.

Dans une précédente note[2], nous avions démontré l'intérêt de privilégier l'institution métropolitaine en raison de son échelle territoriale, de l'expérience acquise au fil des décennies et la multiplicité de ses compétences.

Cette nouvelle note prolonge l'argumentation précédente en précisant deux conditions pour que l'institution métropolitaine assure la territorialisation de la planification écologique, énergétique et solidaire. Elle souligne la pertinence du territoire de l'aire métropolitaine (territoires ruraux, périurbains et urbains) pour assurer le principe de l'économie circulaire ainsi que la prise en compte explicite de la parole habitante auprès de celle des experts pour assurer la solidarité.

De l'échelle métropolitaine : premiers constats

Aujourd'hui, l'échelle métropolitaine est reconnue par l'opinion publique : elle a acquis une certaine

visibilité dans l'espace politique national et dans l'espace politique européen, comme le font remarquer médias et observateurs. Elle présente des aspects positifs associés au développement économique (suite à un cycle de désindustrialisation) et à la multiplicité des compétences de l'institution, mais affiche également une dimension négative. Les élus ont d'une part maintenu leur distance vis-à-vis des habitants et négligé la demande sociale au profit d'une politique d'attractivité ; ils ont, d'autre part, ignoré l'horizon de l'aire métropolitaine en se focalisant sur le périmètre – d'où l'importance de prendre en compte le volet négatif pour y remédier et assurer une gouvernance opératoire dans le contexte du changement climatique.

Certes, de nombreux travaux reconnaissent une certaine similitude dans les modes de vie des habitants, qu'ils résident dans la ville-centre, le périurbain et le rural. Difficile de les citer tous en raison de leur grand nombre, mais retenons qu'ils émanent aussi bien des spécialistes du monde rural que du monde urbain[3]. La géographe Monique Poulot[4] s'appuie sur les découpages de l'Insee pour rendre compte de l'étalement urbain sous l'effet de la métropolisation[5] en soulignant également l'interpénétration des formes bâties et non bâties. Elle démontre comment la ville se greffe depuis quelques années sur le réseau ancien de bourgs et villages. En faisant référence aux travaux d'Étienne Julliard[6] remontant aux années 1960, Monique Poulot affirme que 75% du potentiel agricole en termes de surfaces agricoles se localisent désormais dans les couronnes périurbaines et les communes multipolarisées. Autrement dit, les modes d'habiter, de consommer et de travailler convergent pour « conjuguer urbanité et ruralité[7] ».

Mais si la région urbaine se présente comme un « espace de métissage de manières de vivre[8] », une différence majeure réside dans l'inégal accès aux services publics. Cette situation explique le mécontentement[9] d'une partie de la population auquel il convient de répondre. Il est par ailleurs aisé de constater qu'en raison de l'urgence face au changement climatique, un grand nombre d'habitants aspirent à faire entendre leur voix sur la scène politique au même titre que les experts et les élus. D'où l'intérêt de leur garantir un meilleur accès à l'information, qu'il s'agisse des différentes manifestations du changement climatique (inondations, températures extrêmes, incendies, sécheresse conduisant à une réduction de la ressource eau et de la production agricole) ou aux outils nécessaires pour articuler politiques d'atténuation et d'adaptation tout en préservant la biodiversité. Certains craignent que les contraintes imposées par les pouvoirs publics ne prennent pas suffisamment en considération leurs difficultés à vivre au quotidien.

Par ailleurs, de nombreux acteurs territoriaux intervenant à différentes échelles constatent l'absence d'un projet commun qui pourrait fédérer les initiatives. Tandis que certains travaillent au sein du périmètre métropolitain[10], la majorité d'entre eux agit à l'échelle de l'aire métropolitaine, c'est-à-dire la métropole fonctionnelle[11]. Ces acteurs attendent une démarche politique capable de

rassembler les points de vue et d'assurer la complémentarité des intérêts.

Œuvrer pour une politique de transition écologique et solidaire revient à remédier à ces trois aspects négatifs :

1. assurer l'accès aux services publics des habitants de l'aire métropolitaine indépendamment de leur localisation ;
2. inventer une scène politique pour s'ouvrir à la parole habitante et aux connaissances fondées sur le vécu ;
3. discuter et proposer un programme fédérateur en mesure d'articuler les différentes échelles territoriales des acteurs locaux.

Recevez chaque semaine toutes nos analyses dans votre boîte mail

Abonnez-vous

Bouleversement territorial et économie territoriale

Tenir compte des trois objectifs précédents suppose de penser l'aire métropolitaine comme un « système territorial » doté d'une variété de ressources et de paysages. L'échelle administrative se doit en effet de tenir compte de l'impact de la dimension spatiale des processus de métropolisation[12]. Des chercheurs anglo-américains ont recours au mot « révolution[13] » pour qualifier ce bouleversement territorial. Quant à la théorie économique, elle a fait preuve d'un véritable tournant en reconnaissant le territoire comme une « ressource[14] » et en prônant le principe du développement territorial.

La restructuration économique qui renvoie au passage d'une économie principalement industrielle à une économie de la connaissance s'est accompagnée d'une reconfiguration spatiale de l'urbain touchant la ville, les banlieues et le périurbain parfois associé au monde rural. Dans un pays comme les États-Unis, les coûts sociaux liés à l'inscription de la ville dans l'économie globalisée ne sont pas consécutifs à la seule dimension néolibérale des politiques. Les chercheurs associent ainsi restructuration économique et reconfiguration spatiale[15]. Alors que les économistes continuaient d'affirmer la vitalité de l'économie, des sociologues ont noté une forte hausse du chômage dans les

quartiers populaires et racisés (localisés dans la ville-centre de l'aire métropolitaine)[16]. Ils ont dénoncé l'inégal accès des habitants aux emplois exigeant peu de qualifications. La non-motorisation des résidents des *inner-cities* et l'absence de réseaux de transports en commun irriguant le territoire métropolitain les empêchent d'avoir accès aux emplois suburbains et périurbains, ce qui englobe désormais une partie du rural.

La reconnaissance de l'économie territoriale représente une étape supplémentaire pour réfléchir à la pertinence d'une aire métropolitaine s'organisant sous l'égide d'une institution métropolitaine. Pour la théorie économique, tout développement économique est fondé sur les ressources locales, la maîtrise des outils techniques/technologiques par les habitants ainsi que les modes d'organisation des acteurs qui y sont impliqués. Autrement dit, discuter de la performance des « systèmes productifs locaux » revient à mettre en évidence le principe d'une gouvernance territoriale. Rien n'empêche l'institution métropolitaine de s'inscrire dans la dynamique d'un système territorial en raison d'une longue expérience politique et technique s'étalant sur plusieurs décennies et de la multiplicité des compétences qu'elle s'est octroyée en les négociant auprès d'un État engagé dans une politique de décentralisation.

L'innovation sociale et culturelle au service de l'économie et de la réinvention d'une gouvernance territoriale

Le principe de l'innovation sociale est depuis un certain temps évoqué par tous ceux qui confirment la légitimité de l'« économie sociale et solidaire » ainsi que la « responsabilité territoriale des entreprises » pour contribuer au développement territorial et répondre à la demande sociale[17]. Il est susceptible de se retrouver dans la gouvernance territoriale. L'idée d'une transition écologique et solidaire comme moyen pour réinventer la dynamique politique commence à faire son chemin auprès des élus et des habitants.

Si de nombreux élus et acteurs économiques sont favorables à la décarbonation des systèmes productifs (en y incluant l'agriculture), ils revendiquent également le développement d'une « économie circulaire » reposant sur l'idée de la proximité spatiale. Dans cette perspective, il est question de revoir les modalités de la mobilité, de réduire les temps du transport des marchandises et des matériaux de construction et plus particulièrement d'assurer l'approvisionnement alimentaire de la population et de sécuriser son accès à l'eau. Une politique d'adaptation au changement climatique doit nécessairement tenir compte des inégalités spatiales, sociales et environnementales pour assurer des conditions de santé publique pour tous. Rien n'empêche de faciliter l'accès aux soins en l'associant à la circularité. L'offre de services publics a

toujours été symbolisée par l'édification de bâtiments mais, à l'heure où la notion de circularité s'impose avec l'agriculture et l'économie, rien ne nous empêche de l'adopter pour le secteur social. Le principe d'une offre mobile – telle qu'elle s'expérimente dans certains territoires – peut se traduire par un équipement-bus approprié. Ce dernier incluant des professionnels qualifiés peut aisément circuler dans les territoires peu denses du périurbain-rural ou périurbain pour répondre à la demande d'une aide pour 1) faire une déclaration d'impôts ; 2) consulter un médecin et 3) faire des examens médicaux. Mais pour le moment, cette option est encore peu diffusée.

Toute innovation sociale et culturelle dans un contexte de changement climatique qui tient compte de l'accès aux services publics touche à la sphère politique exigeant de fait un renouvellement de la gouvernance territoriale[18]. Si l'institution métropolitaine a fait l'expérience de la coordination des acteurs territoriaux inscrits dans son périmètre, il lui reviendrait de l'enrichir pour y inclure la parole habitante. Autrement dit, faciliter la sensibilisation aux risques inhérents au changement climatique, comme les inondations, les incendies de forêt, le stress hydrique et les températures extrêmes, permet d'initier une culture des risques tout en intégrant le point de vue des habitants dans les processus décisionnels, à côté des experts scientifiques. Les connaissances issues d'un vécu quotidien ne peuvent qu'enrichir les considérations des scientifiques et, à terme, assurer une certaine forme de solidarité.

Des assemblées citoyennes en cours d'expérimentation[19] par certaines métropoles sont perçues comme des outils adéquats pour saisir la complémentarité des territoires telle qu'elle s'exprime dans la proximité. Ces aspects se jouent au niveau des déplacements des habitants (du périurbain ou du rural) ainsi que de la prise en compte explicite du métabolisme urbain/métropolitain. Le choix d'une pareille orientation fait son chemin au conseil de la métropole du Grand Lyon (MGL) qui a créé en 2024 une « convention métropolitaine pour le climat » comptant une centaine de personnes tirées au sort et présentant des profils sociologiques différents.

De ce point de vue, l'expérience américaine de la métropole de Minneapolis-Saint Paul est instructive. Elle se déroule sous un autre mode en raison d'une culture politique où le principe de la négociation pour atteindre un compromis acceptable pour les parties prenantes en est une caractéristique et où la dimension partisane de la vie politique intervient peu dans ces négociations. Le conseil métropolitain[20] de la région urbaine de Minneapolis-Saint Paul (MSP)[21] n'est pas élu mais désigné par le gouverneur de l'État[22] et son périmètre[23] inclut un territoire nettement plus vaste que celui de MGL puisqu'il comprend des espaces ruraux et périurbains. Comme le précisent les responsables de l'administration métropolitaine ainsi que ceux de deux associations, Metro Cities[24] et Citizens League[25], « la négociation participe de notre mode de fonctionnement ».

Pour illustrer ce principe, Patricia Nauman, *executive director*, se réfère au débat qui en 2024 a animé la scène politique métropolitaine au sujet du document de planification du conseil métropolitain *Imagine 2050* exigeant une densification du tissu urbain : 4 logements par acre et non plus 3 logements. Des élus et responsables de communes périurbaines n'étaient pas favorables et précisaient que ce choix d'aménagement devrait modifier leur plan d'urbanisme et accroître leurs dépenses pour tout ce qui concerne les infrastructures (routes, eau et assainissement) sans pour autant améliorer le quotidien de leurs habitants. Metro Cities a organisé plusieurs réunions incluant des responsables des communes concernées pour discuter avec des professionnels de l'administration métropolitaine ayant mis au point le document. Ces échanges ont permis aux urbanistes de la métropole de faire preuve de flexibilité : le document n'exige plus 4 logements par acre mais 3,5.

Par ailleurs, notons que le conseil métropolitain est entouré d'une dizaine de comités qualifiés d'« Advisory Committees »[26] et régulièrement convoqués sur des projets précis. Ces comités comportent des élus, des associations reconnues pour leur expertise ainsi que des associations d'habitants (du territoire concerné par le projet). Les deux comités œuvrant sur des enjeux considérables au niveau de la métropole concernent la planification spatiale et la mobilité. Ce dernier intitulé Transportation Advisory Board (TAB) inclut à son tour deux Technical Advisory Committee (TAC)[27] pour prendre en compte les avis sur les deux aspects de la mobilité : les infrastructures et le financement. Un tiers des membres de la TAB sont désignés par Metro Cities pour s'assurer que les projets prennent en compte les intérêts des villes et de leurs habitants. Metro Cities organise avec les membres qu'elle a désignés pour siéger au TAB des réunions afin qu'ils puissent se doter au travers de leurs échanges et confrontations d'une vision commune des intérêts sociaux[28] et économiques de la région urbaine pour assurer les investissements requis[29]. Précisons également que les projets d'aménagement (exigeant des investissements publics) au niveau de toute commune ou comté font régulièrement l'objet d'un référendum dans la mesure où ils ont une incidence sur la hausse des impôts locaux dont la taxe foncière et la *sales tax* (TVA locale). Un référendum est un outil pour susciter un débat public avant toute décision en raison du rôle joué par les médias locaux. Certains n'hésitent pas à prendre position ouvertement[30].

À la métropole du Grand Lyon, l'expérimentation sociale se précise au fil des rencontres et réunions organisées avec les 100 personnes de la convention, indiquent les professionnels de l'administration. Il revient aux habitants réunis (relevant de différents groupes sociaux) d'une part de prendre conscience de l'impact du changement climatique sur leur vécu et d'autre part de se mettre d'accord sur les programmes et mesures assurant adaptation et atténuation[31]. Rappelons qu'au niveau de l'aire métropolitaine (incluant des espaces extra-métropolitains), l'institution dispose d'outils comme l'Inter-Scot[32] pour engager un dialogue construit d'une part sur des données

objectives[33] et d'autre part sur un passé. Il est aisé d'imaginer que des données historiques soulignant leur complémentarité peuvent servir à rompre avec des épisodes de rivalités antérieures[34]. Insister sur les complémentarités qui se jouent entre les territoires représente une condition centrale pour affronter tous ensemble le défi majeur que représente le changement climatique.

Que retenir ?

Le conseil de la métropole a du mal à refléter la nouvelle dimension territoriale depuis qu'il est reconnu que le périmètre de la « métropole institutionnelle » actuelle ne coïncide plus avec celui de la « métropole fonctionnelle ». Faute d'une solution relevant de l'ordre législatif, cette distorsion exige de faire preuve d'innovation sociale et culturelle. Revendiquer la métropole comme levier de la planification écologique et solidaire s'avère toutefois pertinent dans la mesure où elle dispose de moyens et d'outils pour assurer la complémentarité des territoires relevant de sa « proximité systémique ». Cette expression est généralement utilisée par les économistes qui insistent sur la connexion entre le local situé dans l'infranational et les réseaux transnationaux de la sphère économique ou technologique. Dans cette note, elle fait référence au système métropolitain (englobant urbain, périurbain et rural) dépassant largement le territoire défini dans les années 1960. Autrement dit, si le principe de la souveraineté de décision du conseil de la métropole comme celui des élus des territoires voisins s'affirme en raison de capacités d'autofinancement, il devient possible d'imaginer ne pas se limiter à un périmètre. Cela suppose d'engager sur le mode explicite un relationnel extra-métropolitain (alors que jusqu'ici il a été limité à l'infra-métropolitain) et de l'argumenter. Le conseil de la métropole a les moyens de s'appuyer sur des données historiques rappelant les complémentarités territoriales (outre bien entendu les données numériques associées au métabolisme urbain) et de donner à voir les similitudes dans les modes de vie des habitants de l'urbain, du périurbain et du rural tout en proposant un nouvel horizon politique, c'est-à-dire l'urgence de la transition écologique, énergétique et solidaire.

La dimension territoriale de la transition écologique et solidaire ne peut reposer que sur la dynamique métropolitaine à condition qu'elle s'organise selon la logique d'un Inter-Scot, rassemblant la métropole et son *hinterland*, c'est-à-dire les territoires adjacents, qu'ils soient périurbains ou ruraux. Sa légitimité se construira à partir de l'échange de données objectivées et de l'invention d'un récit partagé face au défi climatique.

1. Bruno Latour et Nicolas Truong, *Habiter la terre*, Paris, Les liens qui libèrent, Arte, 28 novembre 2022 ; Nicolaj Shcultz et Alexandre Minet, *La crise écologique et le « mal de terre »*, Fondation Jean-Jaurès, 19 mai 2023.
2. Cynthia Ghorra-Gobin, *Comment faire des métropoles un levier pour la planification écologique et solidaire ?*, Fondation

Jean-Jaurès, 29 janvier 2024.

3. Magali Talandier, *Développement territorial : repenser les relations villes-campagnes*, Paris, Dunod-Armand Colin, 2023.
4. Monique Poulot, « Être ou ne pas être rural… ou quand le rural se décline en ville comme à la campagne », *Pour*, n°228, 2015, pp. 69-75.
5. La métropolisation se définit comme la poursuite de l'urbanisation dans un contexte de globalisation, c'est-à-dire la métamorphose du capitalisme au profit d'une extrême financiarisation, suite à la décision des États en faveur de la libre circulation des capitaux.
6. Étienne Julliard, « L'urbanité des campagnes », *Études rurales*, n°49-50, 1961, pp. 5-9.
7. Monique Poulot, « Être ou ne pas être rural… ou quand le rural se décline en ville comme à la campagne », *Pour*, n°228, 2015, pp. 69-75.
8. Magali Talandier, *Développement territorial : repenser les relations villes-campagnes*, Paris, Dunod-Armand Colin, 2023.
9. Le faible accès aux services publics représente l'un des facteurs de la mobilisation des « gilets jaunes » en 2018.
10. Ce mot fait référence au périmètre qui avait été dessiné pour l'intercommunalité des années 1960 et qui correspond aujourd'hui à celui de l'institution métropolitaine.
11. L'aire métropolitaine, une expression régulièrement utilisée par les professionnels, correspond au territoire de la métropole institutionnelle ainsi que de son « hinterland », c'est-à-dire les territoires adjacents, qu'ils soient périurbains ou ruraux. La métropole dite fonctionnelle, c'est-à-dire le territoire métropolitain et son « hinterland », s'explique en raison du progressif desserrement spatial des activités productives.
12. La métropolisation se définit comme la poursuite de l'urbanisation dans un contexte de globalisation, c'est-à-dire de financiarisation extrême du capitalisme, suite à la décision politique en faveur de la libre circulation des capitaux. Ce qui revient à reconnaître l'esprit néolibéral dans lequel elle s'inscrit.
13. Jon C. Teaford, *The Metropolitan Revolution: The Rise of Post-Urban America*, Columbia University Press, mai 2006 ; Bruce Katz et Jennifer Bradley, *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros are Fixing our Broken Politics and Fragile Economy*, Brookings Institution, 2014.
14. Plusieurs chercheurs ont contribué à la reconnaissance et diffusion du territoire comme « ressource » dans les années 2010 et 2020. Voir Hervé Gumuchian et Bernard Pecqueur, *La ressource territoriale*, Paris, Economica, 2007.
15. Robert W. Burchell, *The Costs of Sprawl-revisited*, National Academy Press, 1998.
16. L'expression *spatial mismatch* souvent traduite par inadéquation spatiale fait référence au décalage entre le lieu de résidence et les opportunités d'emplois appropriés. John F. Katz, « Housing Segregation, Negro Employment and Metropolitan decentralization », *Quarterly Journal of Economics*, 82 (2), 1968, pp. 175-187. Ici, décentralisation renvoie à desserrement des activités productives. Voir Cynthia Ghorra-Gobin, *Métropolitsation en question*, chapitre 2, Paris, Presses universitaires de France, 2015. Les premières enquêtes ont privilégié les villes de la côte est. Mais par la suite, des villes comme Los Angeles (suite à la révolte de 1992) ont été également prises en compte.
17. Timothée Duverger, Maryline Filippi et Thierry Germain, *Responsabilité territoriale : pour une entreprise proche, verte, performante et solidaire*, Fondation Jean-Jaurès, 21 février 2025.
18. Fabienne Leloup, Laurence Moyart et Bernard Pecqueur, « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale », *Géographie, économie, société*, n°7, 2005, pp. 321-331.
19. Dans le cadre de la métropole du Grand Lyon, cette impulsion provient d'une action conjointe menée par le conseil de développement de la métropole en lien avec les vice-présidents en charge de la transition écologique et solidaire, de la participation et initiatives citoyennes ainsi que de la mobilité.
20. Conseil métropolitain est la traduction de *Metropolitan Council*.
21. La référence à la métropole de MSP s'explique suite à des entretiens menés auprès des agents de la métropole MSP dans le Minnesota.
22. La population du Minnesota s'élève à 5 millions d'habitants.
23. Le territoire de MSP inclut 7 comtés et compte 3 millions d'habitants dont des ruraux et des périurbains.

24. Metro Cities est une association gouvernementale qui regroupe les 80 municipalités urbaines et périurbaines du territoire métropolitain et qui a pour mission d'assurer le lien entre la branche législative de l'État, le conseil métropolitain et les municipalités. Elle conduit notamment les négociations entre le conseil métropolitain et les élus des communes au sujet du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLU-I) qui représente un sérieux enjeu pour les élus en raison de son impact sur les habitants et les acteurs du marché immobilier.
25. Citizens League est une association de la société civile non partisane qui contribue au dialogue entre citoyens et élus. Elle a joué un rôle déterminant dans les années 1960 pour convaincre les élus au niveau de l'État de l'intérêt de l'invention de la métropole pour réduire les inégalités d'accès aux services publics alors que l'idéologie dominante était favorable au principe de la *Public Choice Theory*.
26. Voir la liste des comités métropolitains.
27. Les dates des réunions prévues sont affichées et il est possible de s'inscrire ici.
28. Au niveau du conseil métropolitain et de Metro Cities, le principe d'équité (et non de justice) est régulièrement convoqué pour s'assurer de l'équilibre à maintenir entre les différentes localités, en fonction du nombre d'habitants, de la proximité/distance aux principaux équipements régionaux comme l'aéroport international et de la contribution économique à la vitalité de la région.
29. Patricia Nauman, directrice à Metro Cities, insiste sur ce point en affirmant que le rôle de l'association est de permettre aux acteurs de la scène politique de saisir les intérêts qu'ils partagent et ceux qu'ils ne partagent pas pour arriver à se doter d'une « représentation régionale ». La notion de « région urbaine » est régulièrement convoquée parce qu'elle inclut le périurbain et le rural.
30. Cynthia Ghorra-Gobin, « La participation des citoyens dans les décisions politiques : interpréter la vitalité contemporaine du référendum local aux États-Unis », *Pour Mémoire*, n°22 (hors-dérie), Aménageurs et populations, de la consultation au dialogue, 2017, pp. 50-57.
31. Métropole de Lyon, « Convention métropolitaine pour le climat », dossier de presse, février 2025.
32. Le Scot ou schéma de cohérence territoriale a pour objectif de définir l'organisation spatiale et les grandes orientations du développement territorial d'une intercommunalité ou d'un département. En principe, il s'impose à tout plan local d'urbanisme (PLU). Mais l'Inter-Scot comme celui de l'aire métropolitaine de Lyon-Saint-Étienne réunit les 13 Scot dont les 2 métropoles voisines que sont Lyon et Saint-Étienne.
33. Les données objectives correspondent principalement aux ressources participant du métabolisme urbain.
34. La référence aux équipes de football de Lyon et Saint-Étienne donnent l'impression que ces deux métropoles sont toujours rivales alors qu'elles ont assuré une forte complémentarité dans leurs activités productives et ont toutes les deux contribué conjointement à la société : Lyon a été capitale de la soie et Saint-Étienne capitale du ruban.