

International

UN NOUVEAU RÉCIT DE LA MÉTROPOLISATION : UNE OPPORTUNITÉ POUR UNE STRATÉGIE TERRITORIALISÉE DE LA PLANIFICATION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Cynthia Ghorra-Gobin

30/09/2022

Dans une analyse comparée de la métropole de Lyon – 59 communes avec une population de 515 000 habitants – et de celle de Minneapolis-Saint Paul – 3,1 millions d’habitants – la géographe Cynthia Ghorra-Gobin¹ met en évidence la singularité de la métropole en France et souligne la pertinence du niveau métropolitain pour conduire une stratégie de transition écologique et solidaire à l’heure de la planification écologique et solidaire de l’État. Elle énonce également quatre propositions pour traduire cette planification à l’échelle métropolitaine et ainsi territorialiser ses objectifs.

Le projet métropolitain fait l’objet d’une défiance en France en raison de la politique de l’attractivité menée par les métropoles et de leur arrogance à l’égard des territoires environnants. Ce sentiment anti-métropole s’est accentué lors de la mobilisation des « gilets jaunes » (2018) avant d’être médiatisé, au moment de la crise sanitaire, par le slogan de l’« exode urbain »². Pour éviter de réduire la critique à une simple posture anti-urbaine au profit de la campagne comme idéal ou à une opinion hostile à la métropolisation vue sous l’angle exclusivement néolibéral, cette note propose un nouveau récit dans le but de contribuer au débat national sur la planification écologique et solidaire³, à partir d’un regard décentré.

Une analyse comparée de l’expérience métropolitaine aux États-Unis et en France centrée sur Lyon et Minneapolis⁴ – deux métropoles reconnues dans leurs contextes nationaux pour leur exemplarité – souligne la spécificité de la métropole en France. Si les élus métropolitains ont réussi en France à générer la métropolisation en menant une politique d’attractivité, ils sont en mesure à présent

d'assurer la responsabilité de la planification écologique et solidaire. Ce nouveau récit anticiperait l'Acte II de la métropolisation orientée cette fois-ci sur la transition écologique et solidaire.

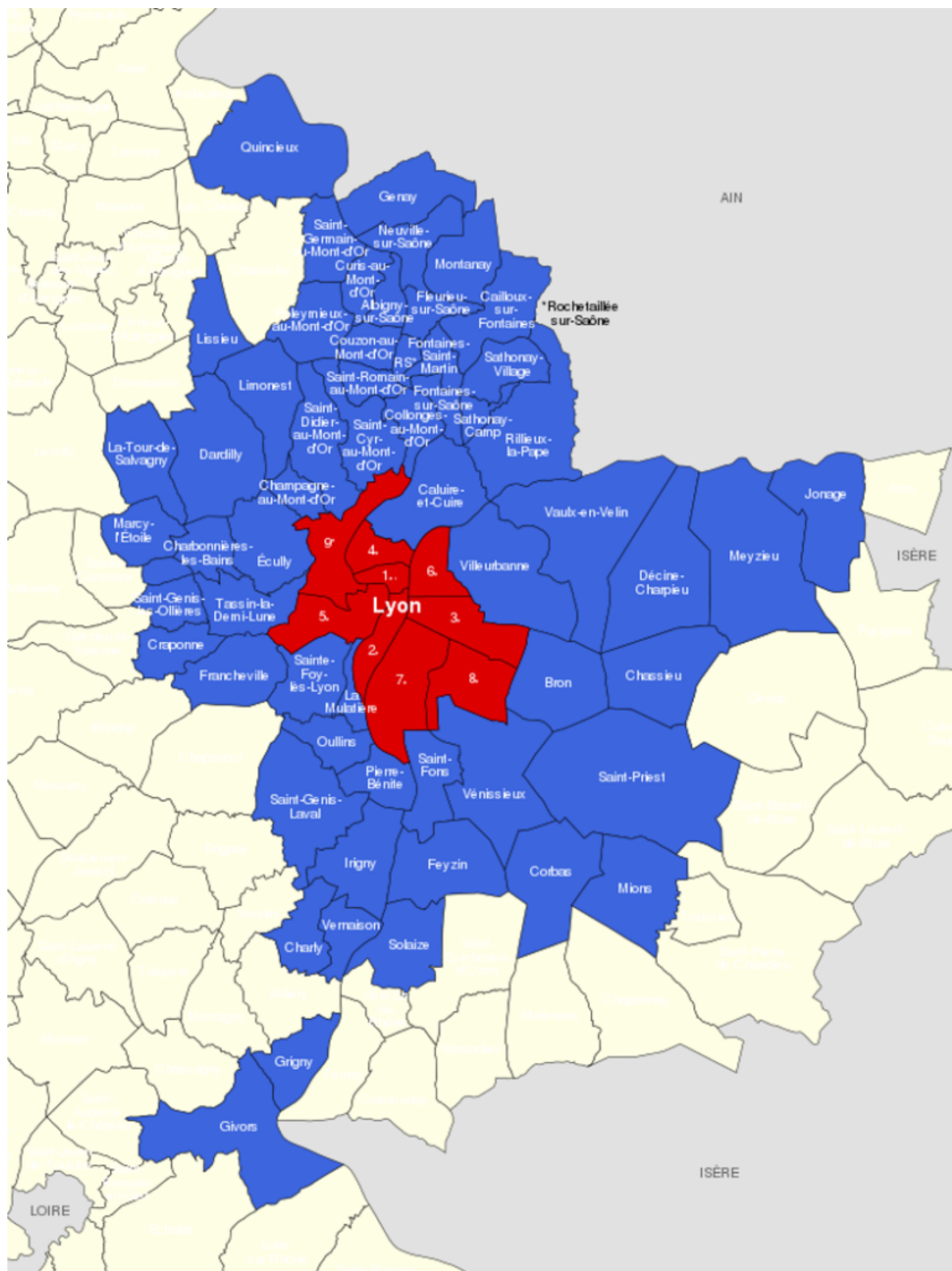
La méthode : le choix de deux métropoles comparables

Pour comprendre et saisir les spécificités de la métropole *made in France*, la méthode choisie consiste à l'étudier à partir d'un ancrage dans l'expérience métropolitaine *made in USA*. Il s'agit moins de se limiter à la mouvance des sciences sociales visant, comme le suggère Marcel Detienne⁵, à dépasser le « nationalisme méthodologique », que de produire un effet de « décentrement », comme l'a démontré Jacques Donzelot dans ses travaux sur les quartiers de la politique de la ville⁶. Penser la ville à partir d'un ailleurs, souligné par Jennifer Robinson⁷ dans son article « Thinking cities through elsewhere », suggère l'ouverture à des perspectives autres.

Le choix s'est porté sur deux métropoles dotées d'une institution et reconnues dans leur contexte national pour leur exemplarité : la métropole de Lyon (ML) et la métropole de Minneapolis-Saint Paul (MSP). La première dispose d'un Conseil dont les membres sont élus au suffrage universel depuis 2020⁸ et dont le rôle du président se différencie de celui de maire de la ville centre. Ce qui contraste avec la majorité des autres intercommunalités métropolitaines. La seconde, MSP, est dotée d'un Conseil qui assure une redistribution fiscale entre les différentes municipalités du territoire métropolitain (*tax-base sharing*)⁹. Ce qui, aux États-Unis, représente une sérieuse rupture avec la théorie des choix publics, favorable à la rivalité entre municipalités, sous l'influence de la théorie des choix publics dans l'action publique territoriale revendiquée par les économistes Ostrom, Tiebout et Warner¹⁰.

Les deux métropoles ML et MSP sont comparables dans la mesure où elles relèvent toutes les deux de la catégorie de « villes secondes », c'est-à-dire qu'elles sont insérées dans les flux de la mondialisation, sans pour autant disposer d'un pouvoir de commandement, à l'image des villes globales ou villes monde¹¹. Elles ont toutes les deux bénéficié de l'invention de l'intercommunalité dans les années 1960, une période de rapide urbanisation. Lyon fut une « communauté urbaine » (1969) avant d'être un « établissement public de coopération intercommunale » (1999) et de devenir « métropole » (2015) avec le titre de « collectivité territoriale à statut particulier », en raison de l'absorption du département du Rhône sur son territoire¹². Sa population s'élève à 1,4 million d'habitants en 2022 mais ce chiffre atteint 3,1 millions si l'on inclut la population de l'Inter-Scot, ce qui représente un poids démographique similaire à celui de Minneapolis-Saint Paul.

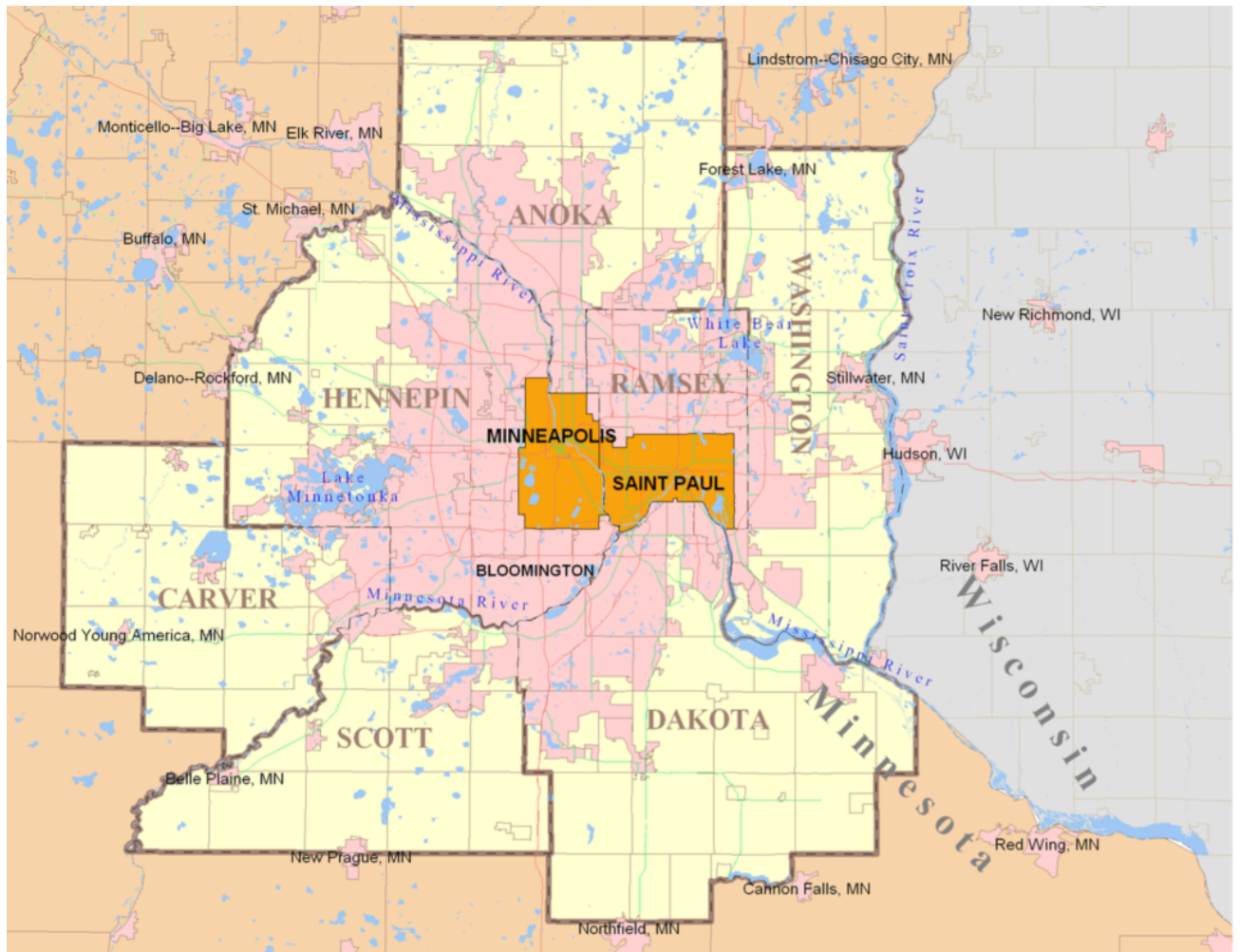
Le territoire de la métropole institutionnelle du Grand Lyon



Son périmètre correspond à celui du département et il comprend 59 communes.

Source : Wikimedia Commons.

Le territoire de la métropole institutionnelle de Minneapolis Saint Paul (Minnesota)



Il comprend sept comtés.

Source : Wikimedia Commons.

Les deux métropoles sont inscrites dans les réseaux de l'économie de la connaissance et, en dépit d'une dimension historique différenciée, elles représentent également une attractivité touristique : le patrimoine historique et la proximité de la montagne pour Lyon ; le Mall of America (le plus grand *mall* des États-Unis lors de son inauguration en 1992)¹³ et la proximité des parcs naturels pour MSP. Les différences observées¹⁴ sur ces deux métropoles comparables relèvent de leurs relations à l'État : la première s'inscrit dans un État centralisé soucieux de réguler l'urbanisation dans les années 1960 avant de mener une politique de décentralisation à partir de la décennie 1980 et la seconde dans un État fédéral où l'État fédéré intervient pour réguler l'urbanisation et métropolisation.

L'institution métropolitaine et l'État : décentralisation vs recentralisation

Les deux métropoles, ML et MSP, ont d'abord été pensées – par leurs États respectifs – comme des « intercommunalités » dans une période (décennie 1960) marquée par une urbanisation rapide, se déroulant en dehors de tout schéma d'aménagement. L'intercommunalité se comprend alors comme un moyen pertinent pour assurer une offre adéquate des services urbains sur l'ensemble du territoire urbanisé et réduire les inégalités spatiales entre les communes impactées par l'urbanisation. Mais les trajectoires de ces deux intercommunalités se différencient, à partir des années 1990, vu le climat de décentralisation en France qui incite les acteurs urbains à prendre des initiatives pour faire face à la désindustrialisation, s'orienter vers une politique de l'attractivité et ainsi générer la métropolisation¹⁵, tout en négociant leurs pouvoirs auprès de l'État.

L'invention de l'intercommunalité par l'État précède le projet métropolitain

Les deux métropoles s'inscrivent dans l'histoire des institutions. Avant d'acquérir le titre de métropole en 2015, ML a été une intercommunalité intitulée « communauté urbaine » en 1969¹⁶. L'intercommunalité de MSP est instituée en 1967 par l'État fédéré qui lui accorde le titre de « métropole » pour prendre en charge le territoire de la ville-région, *city-region*¹⁷. Elle est conçue comme une réponse à la mobilisation de citoyens demandant l'intervention de l'État fédéré dans le chantier de l'urbanisation¹⁸. Aux États-Unis, cette invention surprend historiens et politistes, compte tenu de l'influence de la théorie des choix publics dans l'action publique territoriale qui part du principe que les lois du marché participent de l'intérêt général.

L'intercommunalité se comprenant comme un engagement de « solidarité territoriale », les services urbains ont fait, à ML et MSP, l'objet d'une tarification unique pour l'ensemble des habitants alors que les coûts de production pouvaient différer d'une commune à l'autre. En France, elle fut reconnue pour tous ces avantages même si elle avait suscité, à ses débuts, la méfiance de nombreux élus. Un article du quotidien *Le Monde*¹⁹ de 1998 soulignant le bilan positif des communautés urbaines, trois décennies après leur invention, rappelait à juste titre les premières critiques évoquant un « jacobinisme excessif ». Si l'intercommunalité avait été perçue comme une intervention autoritaire d'un État signalant le caractère désuet des périmètres municipaux, elle fut perçue au fil du temps comme « une fille de la décentralisation sans l'épée de Damoclès de la fusion »²⁰.

Suite aux lois de décentralisation de 1982-1983 qui ont accru les pouvoirs locaux en France, la Communauté urbaine de Lyon s'est octroyée de nouvelles compétences. Elle prit en charge

l'urbanisme en 1983, les transports en 1985, le développement économique en 1990, le logement en 1995 et à partir de 2001, le tourisme, les événements d'agglomération de notoriété nationale ou internationale et l'énergie²¹. L'émancipation de l'intercommunalité se lit sur le mode explicite dans **les documents** de la Direction de la prospective et du dialogue Public (DPDP) du Grand Lyon. La référence au « pragmatisme lyonnais » souligne les capacités de l'exécutif de la Communauté urbaine à se rapprocher des acteurs économiques. L'association **Aderly** réunissant la Communauté urbaine, le patronat et la Chambre de commerce et d'industrie a facilité les prises de décisions communes pour une politique de l'attractivité. L'ambition de faire accéder la Communauté urbaine de Lyon au rang de « métropole européenne » était devenue une priorité²².

Ce souci du développement économique par l'exécutif du Conseil communautaire pour générer la métropolisation fut critiqué par certains chercheurs dénonçant le « tropisme économique » de l'intercommunalité et l'alliance avec les acteurs économiques pendant que d'autres soulignaient le faible rééquilibrage du développement urbain sur l'ensemble du territoire de l'agglomération²³. Le quartier de la Part-Dieu à proximité de la gare TGV aurait ainsi bénéficié de la quasi-totalité des budgets de rénovation urbaine et d'une bonne partie de ceux de la voirie. Cette critique s'explique parce que le président de la Communauté urbaine était jusqu'en 2020 le maire de la ville centre et que le poids démographique de la ville de Lyon était supérieur à celui d'autres communes. Parmi les douze vice-présidents de la Communauté urbaine, la moitié d'entre eux étaient des élus de la ville de Lyon, d'où les choix en faveur de la centralité.

L'intercommunalité en France et aux États-Unis se lit aussi au travers d'une certaine forme de solidarité intercommunale : la « dotation de solidarité communautaire » (DSC) à ML et le *fiscal disparities program* à MSP. La DSC autorise toute commune à recevoir un complément de recettes si son budget est faible ou si celui-ci ne réussit pas à répondre aux besoins de ses habitants. Son montant s'élève à 105 millions d'euros en 2020. Quant à la taxe professionnelle intitulée « contribution économique territoriale unique » (CETU), elle est fondée sur le principe d'un taux unique pour toutes les communes alors qu'il pouvait varier d'un à quatre d'une commune à l'autre. À MSP, comme le souligne Myron Orfield de l'Institute of Metropolitan Opportunity de l'université du Minnesota²⁴, la pratique de la *regional tax-base sharing* permet de distribuer les recettes fiscales à de nombreuses municipalités. C'est ce principe qui conduit la municipalité de Bloomington – où est localisé le Mall of America – à verser 40% du montant de ses recettes fiscales à la métropole²⁵.

La solidarité intercommunale imposée par l'État en France et par l'État fédéré aux États-Unis a probablement été vécue, à ses débuts, comme une mise en danger du fait communal et de l'autorité du maire mais il n'a pas fait disparaître l'intérêt communal. Les municipalités et les comtés de MSP se sont dotées d'une association, **MetroCities**, dont la fonction majeure est de leur

permettre de dialoguer et négocier avec le **Metropolitan Council**. On pense notamment aux tensions inhérentes au plan local d'urbanisme (PLU) qui, parce qu'il doit être conforme aux directives de la métropole, fait souvent l'objet de discussions avec les techniciens de MSP. Le débat sur les deux types de légitimité que représentent le président de la métropole et le maire de la commune, tous les deux élus au suffrage universel, est d'actualité²⁶, un an après les élections municipales de 2020 : 45 maires sur les 59 de la métropole n'ont pas hésité à critiquer le plan d'investissement du président pour les prochaines années²⁷. Pour certains élus, l'élection des conseillers au suffrage universel néglige le fait que la « métropole se fabrique d'abord avec les communes ». Ils rappellent qu'une règle tacite avait toujours prévalu : un tiers des investissements pour Lyon et Villeurbanne, un autre pour les projets d'envergure métropolitaine et le dernier tiers pour les projets communaux.

Si l'invention de l'intercommunalité par l'État en France et par l'État fédéré aux États-Unis avait pour objectif de rationaliser l'action publique territoriale face à une urbanisation galopante, un tournant s'opère en France à partir des années 1990. Un processus de négociation s'engage entre les élites locales de l'intercommunalité et l'État pour acquérir de nouvelles compétences, dont celles du développement et de l'attractivité. Le Metropolitan Council de MSP est loin de pouvoir initier une évolution similaire, en raison de la nature de son pouvoir et du nombre limité de ses compétences. Contrairement à Lyon, les membres du Conseil métropolitain et son président sont désignés par le gouverneur et approuvés par la législature de l'État du Minnesota. Ils sont choisis en raison de leur expérience dans la vie politique au niveau local ou au niveau de l'État fédéré et leurs compétences sont centrées sur l'offre de services urbains (transport, logement abordable), la planification territoriale et les investissements dans les infrastructures.

L'institution métropolitaine fondée sur le principe de l'intercommunalité dans les deux expériences n'évolue pas sur un mode identique dans un État centralisé menant une politique de décentralisation – participant par ailleurs au niveau européen – et dans un régime fédéral où l'État fédéré intervient pour assurer la soutenabilité sociale et environnementale du développement économique, tout en préservant l'ordre fédéral.

La trajectoire de la métropole en France se singularise

La trajectoire d'émancipation que prend l'intercommunalité en France dans les années 1990 se renforce au fil des années. L'inscription de la décentralisation dans la Constitution (la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) se présente comme un moment favorable pour les pouvoirs locaux soucieux de s'autonomiser²⁸. Qualifier les « intercommunalités XXL » de « métropoles » et leur accorder plus de compétences ont été réclamés par la commission présidée par Édouard

Balladur et intitulée « Comité pour la réforme des collectivités locales ». Son **rapport**, remis au président Nicolas Sarkozy en 2009, recommande la création de onze métropoles. Il est suivi en 2010 d'une loi qui attribue le titre de « métropole » à toute intercommunalité XXL regroupant « plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion ». Rien d'équivalent ne s'observe du côté des États-Unis.

La loi de 2010 est ambitieuse, elle légitime l'accroissement des compétences des intercommunalités, outre l'octroi du titre de « métropole ». Mais si, faute de textes discutés au Parlement, elle n'a pas été suivie de décrets d'application, l'esprit de la réforme territoriale ne laissa pas indifférents les élus locaux, comme le maire de la ville de Lyon et président de l'intercommunalité, ainsi que ses vice-présidents. Une nouvelle étape est franchie à Lyon lors du « deal » entre Gérard Collomb et Michel Mercier, dans le cadre d'une réunion avec le président de la République, à l'occasion de son passage dans la ville (décembre 2012)²⁹. Mais cette ambition de rayonnement de la métropole en France, en Europe et dans le monde, est présente dès les années 1990. Lors de son élection en tant que maire de la ville de Lyon et président de la communauté urbaine, Michel Noir affirmait déjà l'intention d'aller plus loin que son prédécesseur Louis Pradel. Il proposa le titre de « Grand Lyon » pour désigner l'intercommunalité³⁰ *op. cit.*³¹.

Ce choix en faveur du Grand Lyon a été reconnu pour sa valeur performative, non seulement durant le mandat de Michel Noir, mais aussi durant celui de son successeur Raymond Barre qui, en tant qu'ancien Premier ministre, réussit à organiser une réunion du G7 à Lyon. Gérard Collomb, qui lui succède, poursuit la politique de développement économique et mène de nombreuses négociations politiques avec l'intention de faire de Lyon une « ville européenne », à l'image de Barcelone. Il affirme la stratégie de l'internationalisation et de la métropolisation et s'impose à la présidence du réseau Eurocities³². Réélu en 2008, il s'appuie ouvertement sur ses relations avec la bourgeoisie lyonnaise et réussit l'obtention – de la part de l'État – de cinq pôles de compétitivité, dont deux de compétitivité internationale (Biopôle et Axelera). Dès 2009, lors d'un entretien accordé au quotidien *Les Échos*³³, il avait affirmé son souhait de l'élection de conseillers métropolitains au suffrage universel direct et l'idée d'une réforme territoriale ambitieuse pour faire émerger en France des métropoles de stature européenne.

Lors du fameux « deal » avec Michel Mercier, Gérard Collomb plaida en faveur d'une métropole représentant une « collectivité territoriale à statut particulier ». La « communauté urbaine » devenue « métropole » absorbe la compétence de l'assemblée départementale sur son territoire. Si le Grand Lyon fut la seule intercommunalité XXL à obtenir ce statut, son récit témoigne de la

vitalité d'un « pouvoir périphérique » où le président bénéficie d'un cumul de mandats agrégeant le niveau local et national. Gérard Collomb est maire de Lyon, président de l'intercommunalité et sénateur (Parti socialiste – PS) lorsqu'il fait sa demande auprès de la ministre en charge de la Décentralisation du gouvernement socialiste de François Hollande. Il obtient l'accord de la ministre, Marylise Lebranchu, à condition d'avoir l'approbation du président du Conseil général, Michel Mercier (UDI). Et les deux élus, aux appartenances politiques différentes mais aux idées convergentes, proposent d'en parler ensemble au président de la République. Les élus de la Communauté urbaine du Grand Lyon et ceux de l'assemblée départementale, ainsi que le président de la région, furent tenus à l'écart des échanges et ils n'apprirent la nouvelle que lors de la conférence de presse qui se déroula le lendemain (4 décembre 2012) de la réunion avec le président de la République³⁴.

Les deux protagonistes, Gérard Collomb et Michel Mercier, ont affirmé que vu l'ampleur des restructurations économiques et des transformations socio-spatiales inhérentes à la transition métropolitaine, un accord transpartisan entre deux responsables locaux bénéficiant de l'aval du chef de l'État devenait légitime. Une métropole bénéficiant des compétences du département est présentée comme une avancée politique pour assurer une gouvernance au profit des habitants. Michel Mercier évite que le département ne passe à gauche alors que les emprunts toxiques plombent le budget et Gérard Collomb réussit à peaufiner une image de leader audacieux et moderne. Le pouvoir que représente le duo Collomb-Mercier s'explique aussi en raison des ressources politiques fortes dont ils disposent : le statut de sénateur leur permet d'intervenir dans la phase de lecture de la loi au Parlement, après le dépôt du projet au Sénat le 10 avril 2013.

La capacité des élus à générer la métropolisation et à se doter du titre de métropole n'a rien d'équivalent à MSP dont les compétences sont limitées à la planification territoriale et à l'offre de services publics. Le développement économique, c'est-à-dire l'insertion dans les flux économiques de la mondialisation et de la métropolisation, relève du Greater Minneapolis (une association d'entreprises)³⁵ et de la Chambre de commerce régionale de Minneapolis, pendant que les grands projets métropolitains sont lancés à l'initiative du gouverneur, comme l'illustre le Mall of America. La métropole MSP relève de la volonté d'un État fédéré soucieux d'affirmer son pouvoir dans la régulation de l'urbanisation et de la métropolisation, tout en respectant l'ordre fédéral.

L'expérience de Lyon présente certes quelques spécificités par rapport aux autres expériences métropolitaines mais le récit de la métropole en France est indissociable de la réforme territoriale des collectivités locales dans un État centralisé. Ce dernier s'inscrit dans une politique de décentralisation autorisant les élus locaux à obtenir plus de compétences. Autrement dit, la scène métropolitaine se politise au fil des ans, elle fait l'objet de critiques de ceux qui sont peu favorables

à la décentralisation pour revendiquer la suprématie du territoire national dans le registre du développement économique, d'une part, et par les habitants des métropoles qui dénoncent la politique de l'attractivité et celle des grands projets urbains au détriment de leur bien-être, d'autre part.

Quatre propositions pour assurer la participation de la métropole à la territorialisation des objectifs de la planification écologique et solidaire

La comparaison entre les expériences de Lyon et de MSP, qui met en évidence la spécificité de la trajectoire des métropoles en France et l'ampleur de leurs compétences (dont l'économie), conduit à avancer quatre propositions au sujet de la planification écologique et solidaire. Les élus locaux qui se sont dotés de l'ambition de générer la métropolisation ont appris à se documenter sur les expériences étrangères et à s'inscrire dans les réseaux transnationaux : leurs politiques se sont européanisées³⁶. Quant à la politique de développement économique, elle est légitimée par un État ayant participé à la Stratégie de Lisbonne (2000) favorisant les métropoles. Le choix du **Conseil européen** en faveur de la compétitivité et du rayonnement de l'Europe dans un monde globalisé s'est appuyé sur les thèses d'économistes revendiquant le principe de l'« avantage métropolitain »³⁷.

Le projet métropolitain qui se traduit par une politique économique pour attirer talents, flux financiers et touristiques, selon la thèse de l'influent économiste américain Richard Florida³⁸, ne tarde pas à être perçu comme une « rupture » dans la stratégie d'un État centralisé. Ce dernier serait passé d'une politique de rééquilibrage territorial à une politique de compétitivité des territoires, comme le confirme la labélisation du « pôle de compétitivité ». Il finance les *clusters* (pôles de compétitivité) pour répondre à la mobilisation des acteurs métropolitains ayant pour mission l'inscription de la France dans les flux de la mondialisation. Ce processus qui fait l'objet de critiques des défenseurs de l'unité et de l'uniformité du territoire national contribue à politiser la scène métropolitaine³⁹.

Le principe de l'avantage métropolitain, c'est-à-dire d'une métropolisation générée par les acteurs métropolitains, est remis en cause par Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti dans leur article publié dans la revue de l'OFCE (2015)⁴⁰. La thèse de géographie économique qui prône le soutien de l'État à quelques métropoles comme la meilleure méthode pour assurer et renforcer le développement et la croissance économiques nationale est ciblée. Selon les deux chercheurs, les données sont jugées peu fiables : l'insertion de la grande ville dans les réseaux de la mondialisation

peut difficilement se mesurer, en dehors de ses effets négatifs, comme la hausse des prix de l'immobilier, la gentrification, la pollution et la congestion dans les transports en commun et sur les routes. Seule l'Île-de-France – la métropole superstar – présenterait une productivité supérieure à la moyenne des autres régions. Quant au PIB régional par habitant – un indicateur mobilisé par l'équipe de Laurent Davezies pour confirmer la politique de redistribution de l'État⁴¹ –, il se justifie difficilement parce que tous les habitants d'une région ne contribuent pas à la création de la richesse et parce que les écarts interrégionaux observés peuvent être attribués non aux différences de productivité mais aux différences de taux d'emploi.

Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti reconnaissent que la concentration spatiale peut réduire les coûts de transaction mais à ces forces s'opposeraient des forces de dispersion liées aux problèmes de congestion, de pollution et d'accès au marché du logement. En marquant leur hostilité à l'idée de la concentration spatiale des emplois dans les métropoles, ils plaident pour une meilleure reconnaissance de la diversité des formes de l'innovation : elle ne peut se limiter aux seules variables mesurables et doit inclure l'innovation sociale. L'idéologie CAME (« Compétitivité, Attractivité, Métropolisation et Excellence »⁴²) est qualifiée de « légende urbaine » et l'attractivité de la grande ville, telle que défendue par Richard Florida, est jugée surestimée. Ce ne sont pas les qualités intrinsèques à la ville (ambiance urbaine et offre culturelle) qui attirent les talents mais des histoires de familles, de réseaux et des possibilités d'emploi qui contraignent leurs choix spatiaux. Dans le domaine de la recherche, le nombre de publications associé à une ville ou une région dépendrait plus du nombre de chercheurs et non d'une quelconque excellence issue de la concentration, l'excellence ne se confondant pas avec la visibilité.

Si le choix du regard décentré a mis en évidence la singularité de l'expérience métropolitaine *made in France*, il a également confirmé la « nouvelle centralité » que représente la scène métropolitaine dans la sphère politique nationale. L'analyse a privilégié la Métropole de Lyon mais ce point de vue peut être validé par la participation des citoyens aux dernières élections municipales et communautaires qui – en dépit de la crise sanitaire en 2020 – a largement dépassé celle des élections régionales de l'année suivante⁴³. Le taux de participation a atteint 41,86% au second tour alors que celui de la participation aux élections départementales s'établit à 34,36% et celui pour les élections régionales à 34,69%. La scène métropolitaine a réussi à se politiser : si les élus métropolitains se sont dotés de la compétence économique, ils sont à présent en mesure de générer la territorialisation de planification écologique et solidaire. Les élus métropolitains détiennent une expérience politique, disposent d'une pluralité de compétences et ont les moyens de répondre à l'imbrication étroite entre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. D'où l'idée, à la suite de ce récit de la métropolisation en France, d'énoncer quatre propositions pour traduire la planification écologique et solidaire de l'État⁴⁴ à l'échelle métropolitaine et ainsi

territorialiser ses objectifs.

1/ L'analyse de la métropole en France à partir d'un regard décentré met en évidence la pluralité de ses compétences fondées sur l'expérience d'un dialogue politique intercommunal. À Lyon, les relations intramétropolitaines remontent à 1969 et se traduisent depuis 2015 par un « Pacte de cohérence métropolitain » élaboré dans le cadre de la « Conférence métropolitaine ». La Conférence métropolitaine est saisie sur de nombreux sujets, comme le plan local d'urbanisme et d'habitat, le plan-climat-air-énergie, le programme local de prévention des déchets ménagers, le projet SCOT piloté par la SEPAL à Lyon, et le projet de plan de déplacements urbains piloté par le Sytral. Ces différents objectifs sont finalisés dans le cadre des « Conférences territoriales des maires » qui réunissent les maires d'un même bassin de vie et dont le périmètre s'appuie en grande partie sur les circonscriptions électorales. La Métropole bénéficiant d'une solide expertise⁴⁵ devient ainsi incontournable pour assurer la traduction territoriale des objectifs de la planification écologique et solidaire dont les objectifs de décarbonation sont formulés par l'État⁴⁶.

2/ L'analyse comparée de deux métropoles situées de part et d'autre de l'Atlantique a démontré qu'elles s'inscrivaient toutes les deux dans la longue durée. La Métropole de Lyon ne date pas de la loi Maptam (2014) : elle fut « communauté urbaine » dès 1969 et à partir de la fin de la décennie 1980, une succession de présidents – ayant pris la mesure d'un contexte favorable à la décentralisation – ont négocié de nouvelles compétences pour élargir leurs pouvoirs. Devenus responsables de la politique de l'attractivité, ils ont réussi à générer la métropolisation, c'est-à-dire l'inscription dans les réseaux de la mondialisation. Les élus disposent de compétences et d'une expérience politique pour s'impliquer dans la territorialisation de planification écologique et solidaire. La Métropole représente à bien des égards une scène politique pertinente pour mettre en œuvre une politique de transition écologique et solidaire.

3/ Toute négociation du niveau métropolitain avec l'État pour assurer les responsabilités d'une territorialisation de la planification écologique et solidaire ne peut toutefois se faire sans exiger en contrepartie une politique de coopération avec les territoires adjacents situés au-delà de son périmètre⁴⁷. Autrement dit, il revient à la Métropole d'initier un dialogue avec les territoires et les habitants du périurbain et du rural. Rappelons que si la Communauté urbaine de Lyon (instituée par la loi de 1966) a réussi au fil des années à acquérir un grand nombre de compétences, son périmètre a peu évolué, en dépit du rythme d'une urbanisation soutenue. La sobriété foncière qu'exige la loi Climat et résilience (2021) avec l'objectif ZAN (Zéro artificialisation nette) pour l'horizon 2050 ne peut se négocier sans associer les communes adjacentes. Si la Métropole opte en faveur d'une certaine forme de compacité, les territoires périurbains et ruraux peuvent aisément profiter de ces restrictions et tolérer la construction de nouvelles maisons individuelles pour répondre à la

demande de logements⁴⁸. Ce qui serait contre-productif. Autrement dit, la sobriété foncière définie au sein du périmètre de la métropole ne devrait pas se traduire par l'étalement urbain dans les territoires adjacents. Il en est de même pour la politique de la mobilité, elle ne peut se limiter au seul territoire de la Métropole.

4/ Tout dialogue entre la Métropole et les territoires adjacents se construit à partir de données et travaux des agences d'urbanisme dont le périmètre de réflexion dépasse celui de la Métropole. Toute l'information construite par les agences relève principalement de la dimension fonctionnelle d'une certaine forme de réciprocité entre la Métropole et les territoires adjacents. Pour devenir pertinente sur la scène politique, elle doit s'accompagner d'un dialogue continu entre la Métropole et les territoires adjacents susceptible de se réaliser dans le cadre d'une Conférence *ad hoc* initiée par la Métropole et plébiscitée par l'État et la Région. Il s'agirait d'une « Conférence » qualifiée d'« extra-métropolitaine » réunissant des responsables politiques situés de part et d'autre du périmètre métropolitain et dont les objectifs convergeraient avec ceux de la « Conférence métropolitaine » (limitée à l'intra-métropolitain). Cette nouvelle Conférence s'appuierait sur des données qualitatives et quantitatives, sans pour autant se limiter à la seule dimension fonctionnelle du métabolisme urbain (approvisionnement en eau, recyclage des déchets, espaces de loisirs, espaces naturels, etc.). Et pour traduire cette complémentarité dans l'action publique, il reviendrait également de l'inscrire dans une histoire du « relationnel territorial ». Autrement dit, il s'agit d'inclure une dimension historique.

Conclusion. L'intérêt d'un regard décentré pour affirmer la pertinence du niveau métropolitain dans un contexte de planification écologique et solidaire

Le choix du regard décentré pour analyser l'expérience métropolitaine en France met en évidence, contrairement à l'expérience du Minnesota aux États-Unis, la capacité des responsables métropolitains à s'inscrire dans cette volonté de décentralisation. Ils ont su générer la métropolisation en se dotant de plusieurs compétences dont celle de l'économie et en s'inscrivant dans les flux de la mondialisation économique. À présent, ils sont qualifiés pour œuvrer à la décarbonation de l'économie et des modes de vie ainsi qu'à son imbrication avec les enjeux sociaux. Tous les choix inhérents à la planification écologique et solidaire ne peuvent se décider au niveau central, comme le soulignent les experts de la question environnementale soucieux d'y intégrer le principe de subsidiarité⁴⁹.

Un nouveau récit de la métropolisation pourrait alors s'inventer et se qualifier d'« Acte II ». Plus

question de donner la priorité à la politique de l'attractivité sans y associer l'impératif de sa décarbonation. Dans ce nouveau contexte que représente la planification écologique et sociale, il revient à la Métropole de participer et de s'associer avec l'État pour conduire sa territorialisation. Le niveau métropolitain en raison de sa proximité avec les habitants est en mesure d'infuser une culture des soutenabilités (économique, sociale et écologique) favorable à l'émergence d'une classe écologique⁵⁰ et d'assurer le bien-être des habitants au travers d'un programme d'adaptation au changement climatique.

À l'heure où il est question de l'impératif de décarboner l'économie, de végétaliser l'urbanisme et l'aménagement urbain, d'instaurer de zones à faible émission (ZFE), de promouvoir la sobriété foncière, la transition énergétique, l'accès au logement abordable et à la mobilité ainsi que les circuits courts de l'approvisionnement alimentaire, les responsables métropolitains peuvent être aisément mobilisés. Ils ont fait preuve, au cours des dernières décennies, d'une solide expérience politique inframétropolitaine, se sont dotés de nouvelles compétences au cours de la décentralisation et ont mené des politiques publiques dans une pluralité de registres, dont celui de l'urbanisme et de la mobilité qui peuvent être difficilement dissociés.

Un Acte II du récit de la métropolisation en France prenant distance avec la perspective néolibérale⁵¹ exige toutefois deux conditions. Il revient aux responsables métropolitains d'instaurer un processus délibératif en vue de la territorialisation de la planification écologique et solidaire. En effet, assurer un équilibre entre habitabilité, mobilité et développement nécessite un volet délibératif pour mettre en scène les divergences et les convergences entre les points de vue exprimés, dépasser les conflits de soutenabilités et assurer les arbitrages. La deuxième condition consiste à ne pas se limiter au périmètre de la métropole et à construire une politique fondée sur le principe d'une coopération⁵² avec les territoires adjacents, c'est-à-dire périurbains et ruraux. Autrement dit, il s'agit de se donner un horizon commun qui prendrait en compte non seulement la dimension fonctionnelle de leur interdépendance mais l'inscrirait également dans une dimension historique. Ces deux conditions réunies autorisent à affirmer la pertinence du niveau métropolitain pour assurer une territorialisation des ambitions de la planification écologique et solidaire décidée par l'État.

1. Cynthia Ghorra-Gobin, géographe, est directrice de recherche émérite CNRS à l'Iheal-Creda (Université Sorbonne Nouvelle) et rédactrice en chef de la revue *L'Info Géo*. Elle a publié de nombreux ouvrages et articles sur la thématique de la ville et de l'urbain aux États-Unis et en France. Parmi ses publications, *La métropolisation en question*, PUF, 2015 ; « Concevoir un imaginaire métropolitain autre pour penser la coopération territoriale » *Metropolitiques*, 2021, et « Le destin de la ville métropolitaine est indissociable de sa périphérie », *Metropolitiques*, 2019.
2. Ce constat n'est pas pour le moment validé car, comme l'indique l'économiste Olivier Bouba-Olga (2022), la recherche n'a pas accès aux données sur le phénomène de birésidentialité. Les études du ministère de la Transition écologique (PUCA,

- 2022) sont plus nuancées ; elles évoquent l'idée d'un « desserrement des métropoles » et de « petits flux ».
3. La planification écologique et solidaire correspond au programme de l'État sous la direction de la Première ministre et de deux ministres, l'une en charge de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires et l'autre de la Transition énergétique, suite aux rapports du GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) dont celui d'avril 2022, « Quelles solutions face au réchauffement climatique ? ».
 4. La ville de Minneapolis a fait l'objet d'une vaste médiatisation au printemps 2020, suite à des violences policières à l'égard des Noirs ayant entraîné la mort de George Floyd. Ceci a suscité une vive mobilisation de Black Lives Matter dans d'autres villes américaines.
 5. Marcel Detienne, *Comparer l'incomparable*, Paris, Seuil, 2000.
 6. Jacques Donzelot, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003.
 7. Jennifer Robinson, « Thinking Cities through Elsewhere: Comparative Tactics for a more Global Urban Studies », *Progress in Human Geography*, 2015, 40 (1) pp. 3-29.
 8. L'élection au suffrage universel des membres du Conseil est une revendication remontant à l'instauration des intercommunalités, comme l'indique l'article des journalistes Clarisse Fabre et Béatrice Jérôme, « Des députés proposent l'élection au suffrage universel des structures intercommunales », *Le Monde*, 6 février 1999.
 9. Ce principe est partagé par les métropoles en France mais il est rarement évoqué par les acteurs métropolitains.
 10. Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout et Robert Warren, « The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry », *American Political Science Review*, 55 (4), 1961, pp. 831-842.
 11. La catégorie des « second cities » a été théorisée par Jerome Hodos, « Globalization and the Concept of the Second City », *City & Community*, 2007, vol. 6 (4), pp. 315-333.
 12. Sur l'histoire de l'institution métropolitaine de Lyon, voir la note extrêmement bien documentée de Vincent Aubelle, « N'est pas métropole qui veut. Ou le trompe-l'œil lyonnais », [Fondation Jean-Jaurès](#), 2020.
 13. Cynthia Ghorra-Gobin, « Inscription territoriale d'un équipement et légitimité politique à l'échelle de la région urbaine : le cas du Mall of America », *Flux*, 2002/4, pp. 44-52.
 14. Le travail empirique de la comparaison repose sur des entretiens auprès d'acteurs publics à Lyon et à MSP.
 15. Cynthia Ghorra-Gobin, *La métropolisation en question*, Paris, PUF, 2015.
 16. Pour plus de détails sur cette phase de l'intercommunalité, voir Vincent Aubelle, *op. cit.*
 17. Sur les fondements politiques de l'institution métropolitaine, voir Myron Orfield, *Metropolitics: A Regional Agenda for Community and Stability*, Brookings Institution Press, 1997.
 18. Sur l'histoire institutionnelle de MSP, voir les travaux de Zack Taylor et plus précisément son ouvrage *Shaping the Metropolis: Institutions and Urbanization in the USA and Canada*, 2019, où il insiste sur le rôle du niveau fédéré et de la Province au Canada pour maîtriser l'urbanisation.
 19. Pierre Cherruau, « Les communautés urbaines fêtent trois décennies de succès », *Le Monde*, 19 novembre 1998. L'article paraît au moment où le projet de loi Chevènement – adopté au Conseil des ministres du 28 octobre 1998 – propose de réserver le statut de « communauté urbaine » aux villes de 500 000 habitants et de créer des communautés d'agglomération pour les villes inférieures à ce chiffre. La loi sera votée le 12 juillet 1999.
 20. L'article du journaliste Cherruau en 1998 cite la phrase de Pierre Mauroy, président de la Communauté urbaine de Lille depuis 1989, au sujet de l'intercommunalité : « une histoire humaine, une histoire où l'on se retrouve à l'opposé de ce qui avait été prévu ».
 21. Pour en savoir plus sur les compétences de la Métropole de Lyon, voir le [site internet](#) du Grand Lyon.
 22. Voir l'article de Fabrice Bardet et Aisling Healy, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la reconquête du « Top 15 » européen », *Métropoles*, n°16, 2015.
 23. Consulter le chapitre de Rachel Linossier, « L'invention de la métropole de Lyon par la planification stratégique, entre intérêts économiques et affirmation d'un statut métropolitain », dans Loïc Vadelorge (dir.), *Actes du Colloque Inventer le Grand Paris*, ENSAP, 12/2016, 2020.

24. L'[Institute of Metropolitan Opportunity](#) est dirigé par Myron Orfield, professeur à l'université du Minnesota.
25. Cynthia Ghorra-Gobin, « Inscription territoriale d'un équipement et légitimité politique à l'échelle de la région urbaine : le cas du Mall of America », *Flux*, n°50, 2002/4, pp. 44-52.
26. Voir à ce sujet la proposition de Vincent Aubelle, *op. cit.*
27. Cette critique a été largement diffusée par les médias lyonnais, dont la revue *Lyon Capitale*.
28. Voir Stéphane Cadiou « L'action publique urbaine : une affaire politique ? », dans Jean-Marc Offner et Gilles Pinson (dir.), *L'impossible pouvoir local ? De nouvelles marges de manœuvre pour l'action publique urbaine*, Lormont, Le Bord de L'Eau, 2021, pp. 59-72 ; Vincent Aubelle, « La décentralisation nécessite une mutation globale de l'action publique », *Pouvoirs locaux*, n°98, 2011.
29. Christophe Parnet, « La métropole comme demande politique de territoire : le cas de Lyon », dans Romain Lajarge, Laurent Cailly, Anne Ruas et Guy Saez, *Demande(s) territoriale(s)*, *Karthala*, 2019, pp. 267-277, et Vincent Aubelle, *op. cit.*
30. Vincent Aubelle,
31. .
32. Renaud Payre, « The Importance of Being Connected: City Networks & Urban Government, Lyon and Eurocities (1990-2005) », *International Journal of Urban and Regional Research*, 34 (2), 2010, pp. 260-280.
33. Voir l'entretien de Gérard Collomb par les journalistes Marie-Annick Depagne, Joel Cassardeaux, Renaud Czames et Philippe Moreau, « Gérard Collomb, le sénateur maire socialiste se prononce en faveur d'une vraie réforme territoriale », *Les Échos*, 2 février 2009.
34. Christophe Parnet, « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté*, De Boeck Supérieur, 2020, 2020/1-2 (26-27), pp. 105-134, et « Du modernisateur au notable : la métropole comme instrument de pouvoir. Étude comparée des constructions métropolitaines de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence », thèse de science politique, *Sciences Po Lyon*, 2021.
35. C'est le « Greater Minneapolis » qui a sollicité l'administration fédérale en 2021 pour bénéficier du programme « Build Back Better » et obtenir des financements en vue de la création de nouveaux *clusters* (pôles de compétitivité).
36. Charlotte Halpern, « L'Union européenne, vecteur d'innovation de la politique française de l'environnement (1971-2006) », *Politique européenne*, 2011, 1, pp. 89-117 ; Renaud Payre, *op. cit.*
37. Voir les travaux des économistes Askenazy et Martin, 2015 ; Davezies et Pech, 2014 ; Halbert, 2010 ; Veltz, 2005.
38. Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, 2002.
39. Voir notamment la réponse de l'économiste Laurent Davezies aux critiques, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2008. L'auteur souligne combien les métropoles participent de la politique de la redistribution de l'État.
40. Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, « La métropolisation, horizon indispensable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE*, 2015, 7, n°143, pp. 117-144.
41. Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, Seuil, 2021.
42. Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, « Le récit métropolitain, une légende urbaine », *L'Information géographique*, 2019, 2 (vol. 83), pp. 72-84.
43. Les chiffres de la participation au second tour des élections municipales et communautaires a été de 41,6% d'après le [ministère de l'Intérieur](#).
44. Voir notamment le rapport de [France Stratégie](#) « Soutenabilités ! Orchestrer et planifier l'action publique, 2022.
45. Sur la thématique des experts, voir Christophe Parnet, « La métropole comme horizon. Des experts au service de la production d'une évidence réformatrice », *Metropolitiques*, 26 mai 2022.
46. Le rapport de France Stratégie de 2022 met bien évidence l'intérêt de la planification pour œuvrer en faveur de la décarbonation de l'économie et de nos modes de vie en partenariat avec les collectivités territoriales et les entreprises.
47. Voir Eloi Laurent, *La Métropole coopérative*, PUCA, 2021. URL.

48. Marc-Olivier Padis et *al.*, « La ville compacte », *Terra Nova*, 2022.
49. Voir les travaux de l'Idagri dont celui de mai 2022 : « [Crise démocratique et écologique : quelle ambition de réforme ?](#) ».
50. Voir notamment l'entretien « Mémo sur la nouvelle classe écologique » entre Alexandre Minet et Nicolas Schultz (co-auteur avec Bruno Latour de cet ouvrage), *Fondation Jean-Jaurès*, 18 avril 2022.
51. Voir notamment l'ouvrage de Gilles Pinson, *La ville néolibérale*, Paris, PUF, 2020.
52. Le principe de la coopération territoriale a été affirmé lors du colloque du PUCA, janvier 2021.