

## **Le destin de la ville métropolitaine est indissociable de sa périphérie**

**Cynthia Ghorra-Gobin**

*Il est devenu courant d'opposer les grands centres urbains à leurs périphéries. À partir de l'étude comparée des cas de Lyon et Minneapolis Saint Paul (États-Unis), la géographe Cynthia Ghorra-Gobin interroge les conditions, les limites et les perspectives de coopération démocratique à l'échelle métropolitaine.*

Avec la crise sociale et démocratique que connaît la France, il est devenu courant d'opposer les grands centres urbains et une supposée « France périphérique ». Mais plutôt que de construire de telles oppositions, il est sans doute temps d'articuler d'un point de vue théorique et pratique la « métropolisation des emplois » et la « périurbanisation de l'habitat », dans le but de réduire les coûts directs et indirects supportés par les ménages modestes (Offner 2019). Les travaux de l'économiste Laurent Davezies et d'autres ont permis d'affirmer que les richesses circulaient entre les territoires gagnants et les territoires perdants de la mondialisation financière, en raison de la politique de redistribution de l'État central (Davezies 2016). Il convient à présent d'aller plus loin en suggérant aux « villes métropolitaines » de s'intéresser à « leurs » périphéries, c'est-à-dire à leurs territoires adjacents.

Aussi proposons-nous d'explorer la thématique de l'articulation entre la métropole et sa périphérie à partir d'une analyse comparée entre deux métropoles, l'une française, l'autre américaine, pour souligner les lignes de divergence et ainsi mettre en évidence les enjeux politiques dans notre contexte national. Il sera question de la reconnaissance de la dimension historique du territoire, de l'impératif d'imaginer une évolution de la morphologie spatiale du périurbain et de la prise de conscience du pouvoir politique de la métropole face aux autres instances décisionnelles. Les différents arguments autorisent le choix de l'expression « ville métropolitaine » pour envisager une relation de complémentarité avec les territoires adjacents.

### **Le décalage entre deux périmètres fait débat chez nous**

L'institutionnalisation des métropoles dites fonctionnelles – suite notamment à la loi Maptam<sup>1</sup> (2014) – présente une singularité que souligne la comparaison avec d'autres contextes nationaux (Ghorra-Gobin 2015). En prenant à titre d'exemple deux métropoles de taille équivalente, l'une aux États-Unis : Minneapolis Saint Paul (MSP), dans le Minnesota<sup>2</sup>, et l'autre en France : Lyon, on peut constater un décalage entre le périmètre métropolitain doté d'une légitimité politique et celui de leurs aires urbaines respectives.

---

<sup>1</sup> La loi du 27 janvier 2014 de « Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » a institué une dizaine de métropoles (dont celle de Lyon) et a accordé à cette dernière le statut de « collectivité territoriale ».

<sup>2</sup> Le Minnesota, bien que situé dans le Midwest, n'a pas voté en majorité pour le candidat Trump en 2016.

Dans les deux exemples, le périmètre politique est plus limité que celui de l'aire urbaine. L'aire urbaine de MSP compte 3,5 millions d'habitants contre 3 millions pour la métropole. Quant à l'aire urbaine de Lyon, elle compte 2,5 millions d'habitants alors que la métropole en inclut presque 1,4 million, soit 1,1 million de moins. Ce décalage entre les deux périmètres ne pose aucun problème à la première, parce qu'au-delà des sept comtés inscrits dans la métropole, les quatre autres comtés de l'aire urbaine ne possèdent que peu de signification historique et ne représentent pas de ressources économiques productives en dehors de l'agriculture (Orfield et Luce 2010). Cependant, dans le cas lyonnais, il est l'objet de débats. Ainsi, la centralité de l'axe Saône-Rhône dans le territoire national est évoquée, comme l'est aussi la richesse historique des territoires voisins de Lyon relevant autrefois de la Savoie (les départements de l'Ain, de la Savoie et de la Haute-Savoie), du Dauphiné (les départements de l'Isère et de la Drôme) et de la Loire. Cette différence entre les deux cas étudiés s'explique par le fait que MSP ne se trouve pas à proximité d'une ville comme Saint-Étienne, dont le rayonnement industriel fut majeur au tournant du XX<sup>e</sup> siècle. D'après l'INSEE (Beaumont et Bertrand 2017), si la métropole de Lyon concentre les trois quarts de la richesse économique de l'aire urbaine, le tiers des salaires de la métropole sont versés à des actifs qui résident à l'extérieur de son périmètre.

Il n'est donc pas étonnant d'entendre les habitants et les élus des territoires adjacents à la métropole de Lyon (situés dans son aire urbaine et parfois juste au-delà) revendiquer leur participation à la prise de décisions concernant les investissements et les infrastructures qui sont susceptibles de les concerner, directement ou indirectement. Ce désir de coopération de la périphérie s'explique en raison du pouvoir inhérent à la métropole dans notre contexte national.

### **L'initiative de la ville-centre contraste avec l'injonction du gouverneur de l'État fédéré**

L'invention du Conseil métropolitain de MSP relève d'une décision du gouverneur de l'État du Minnesota (1967) et non de l'État fédéral. Il s'agissait de faire face à l'urbanisation intense et désordonnée qui était à l'origine de problèmes sociaux et sanitaires susceptibles de ralentir et freiner la croissance économique (Orfield 2002). Les élus des deux villes les plus importantes, Minneapolis et Saint Paul, n'avaient jusqu'alors pris aucune initiative relevant d'un souci de coordination politique et d'harmonisation territoriale. Quant à l'État fédéré, il s'inscrivait – avant la décision du gouverneur et de la Législature – dans le jeu traditionnel de la rivalité entre les municipalités, tel que le propose la théorie du *Public Choice*<sup>3</sup>.

La métropole de Lyon, par contraste, résulte d'une loi nationale (Maptam). Mais une écoute attentive des Lyonnais permet de nuancer l'affirmation selon laquelle l'« impulsion métropolitaine » proviendrait de la succession de maires (de la ville-centre) partageant une vision de ce que pourrait être une métropole s'inscrivant à l'échelle européenne dans un monde globalisé. Les élus de la ville-centre et du département auraient eu recours à leur pouvoir d'influence auprès de l'État pour que la métropole annexe une partie du département du Rhône et obtienne ainsi le statut privilégié de « collectivité territoriale ». La métropole de Lyon n'appartient pas à la catégorie des EPCI (établissement public de coopération intercommunale) où figurent la majorité des métropoles françaises.

On peut parler d'un véritable leadership local pour la métropole de Lyon qui se traduira, lors des prochaines échéances électorales (2020), par l'élection d'un président de métropole élu au suffrage universel. Il n'y a rien d'équivalent à MSP où les seize conseillers métropolitains et son président sont désignés par le gouverneur. Les élus des trois villes les plus importantes de la métropole, Minneapolis, Saint Paul et Bloomington, sont tenus à l'écart du Conseil métropolitain.

---

<sup>3</sup> La théorie du *Public Choice* est une théorie libérale développée dans les années 1960 aux États-Unis. Elle a validé pour les acteurs locaux le principe de la concurrence entre municipalités dans le but d'encadrer les coûts des services publics et de prévenir toute hausse. L'attractivité de la municipalité auprès des entreprises et des ménages serait fondée sur la maîtrise de la fiscalité locale.

L'analyse comparée permet de dire que la métropole de Lyon dispose d'une grande autonomie que celle de Minneapolis Saint Paul peut lui envier. Cet espace de liberté devrait l'autoriser à prendre l'initiative de tisser des liens d'un nouveau type avec les territoires adjacents, notamment en s'inscrivant dans une logique de complémentarité.

### **La périurbanisation de l'habitat face à la volonté d'une transition écologique<sup>4</sup>**

Les processus d'urbanisation et de métropolisation à Lyon comme à Minneapolis Saint Paul se sont traduits par la périurbanisation de l'habitat au travers du modèle de l'habitat individuel. Là encore, la comparaison est instructive. À Minneapolis, compte tenu des distances, la périurbanisation s'est principalement opérée sur le territoire de la métropole. Dans son dernier document d'aménagement, la métropole a exigé des municipalités directement concernées par le transport en commun – et plus exactement les lignes de métro – qu'elles densifient leur territoire en autorisant au travers de leur plan d'urbanisme la construction de petits immeubles au lieu de maisons individuelles. Cette mesure prise par le Conseil métropolitain a fait l'objet de débats intenses dans les deux principales villes, où l'habitat individuel représente encore les deux tiers des logements<sup>5</sup>.

De son côté, la métropole de Lyon mène une politique de densification, qui semble pour le moment limitée à la ville-centre. De nouvelles ZAC sont ainsi à l'origine de nouveaux quartiers à Confluences et à Gerland. Il est vrai qu'à Lyon, 183 communes de l'aire urbaine se trouvent dans le Rhône : entre la création de la communauté urbaine en 1969 et l'avènement de la métropole en 2015, seules quatre communes de plus y ont été incluses alors que l'aire urbaine de Lyon a gagné 218 communes. Or, ces communes de l'aire urbaine souhaitent conserver leur différence constitutive, à commencer par leurs paysages campagnards (Charmes et Fitria 2014). Près de Lyon et au-delà des banlieues plutôt denses, on trouve un paysage périurbain caractérisé par le triomphe de la maison individuelle, où 85 % des communes comptent moins de 2 000 habitants.

Au travers de la perspective comparée et d'une prise en compte de la proximité spatiale et historique des territoires adjacents à la métropole à Lyon, celle-ci pourrait amorcer un dialogue avec les habitants des secteurs périurbains dans le sens de la transition écologique (Bourg et Papaux 2015), même si la majorité d'entre eux ne revendiqueraient pas leur appartenance à la métropole. Il ne s'agit pas d'opter pour une posture critique à l'égard de l'habitat individuel, mais d'identifier ensemble des programmes et mesures susceptibles de modifier les modes de déplacements, comme le covoiturage ou le renforcement des transports en commun.

Ici encore, la volonté de revoir la complémentarité entre la métropole et ses territoires avoisinants peut se traduire au travers d'une politique de déplacements assurant l'accès aux emplois et aux services, compte tenu du rôle prépondérant de la métropole dans la politique d'attractivité économique.

### **La politique d'attractivité ne relève pas toujours de la métropole**

La métropolisation des emplois à Lyon résulte pour une large part de l'initiative des élus, qui ont mené depuis la fin de la décennie 1980 une politique volontariste pour attirer entreprises, talents et capitaux. Les acteurs politiques et économiques ont fait alliance pour inscrire Lyon dans les réseaux de villes européennes et internationales, en construisant des liens, en particulier en matière de

---

<sup>4</sup> La transition écologique se traduit par la quête d'un nouveau modèle social et économique qui renouvelle nos modes de consommer, de produire et vivre ensemble pour répondre aux enjeux environnementaux (comme le changement climatique), la rareté des ressources, la perte de la biodiversité et la multiplication des risques sanitaires et environnementaux.

<sup>5</sup> Cette mesure a fait l'objet d'une large diffusion médiatique aux États-Unis assurée par les associations environnementales.

recherche et de culture, avec des villes situées outre-Atlantique ou en Asie, et en renforçant la coopération décentralisée avec l’Afrique et l’Arménie. À Minneapolis, le Conseil métropolitain ne mène pas de politique d’attractivité.

Cette responsabilité appartient à une association, Greater MSP Business, qui réunit les PDG des grandes entreprises de l’aire urbaine. En d’autres termes, la question du développement économique relève d’une coordination entre la chambre de commerce des principales villes localisées en particulier dans le comté de Hennepin et l’association. Greater MSP participe activement aux réunions qui associent un réseau de villes américaines aux poids économique et démographique équivalents, comme Denver (Colorado), San Diego (Californie) ou Portland (Oregon). Les principales compétences du Conseil métropolitain sont centrées sur la péréquation fiscale (comtés et municipalités), les investissements dans la construction d’infrastructures (dont le transport) et du logement social, ainsi que dans la gestion de la mobilité et des parcs régionaux (Orfield 2002).

Comme le précisent les interlocuteurs américains, le gouverneur du Minnesota peut également prendre des initiatives dans le domaine de l’attractivité. Le Mall of America, qui attire depuis plus de 25 ans des consommateurs et des touristes venus du monde entier, résulte d’une décision du gouverneur de la fin des années 1980. Il s’agissait de « mettre Minneapolis sur la carte » (« *put Minneapolis on the map* »). Le Mall, situé à Bloomington, est relié par des navettes à l’aéroport international et aux hôtels voisins (Ghorra-Gobin 2002).

## **De la ville métropolitaine et de sa périphérie**

L’analyse comparée entre les deux métropoles, l’une dans un régime fédéral et l’autre dans un régime centralisé, conduit à introduire l’expression de « ville métropolitaine » pour qualifier la seconde. En effet, compte tenu du caractère historique des relations entre Lyon et les territoires adjacents, de l’impulsion métropolitaine venue de la ville-centre de la métropole et de son pouvoir d’influence auprès de l’État, mais aussi du statut privilégié dont dispose la métropole en tant que collectivité territoriale et de sa capacité à assurer une politique d’attractivité, il paraît plus judicieux de désigner par « ville métropolitaine » le cas de Lyon.

Ce choix permettrait d’énoncer sur le mode explicite la construction d’une « nouvelle » dimension relationnelle, bien qu’historique, entre la ville-centre, la métropole et les territoires adjacents, ceux du périurbain. La reconnaissance politique de la métropole – comme l’autorise la loi – ne pourrait être disjointe d’une reconnaissance de la richesse des territoires contigus. Le périmètre métropolitain ne peut s’arrêter là où commence celui des territoires avoisinants. En d’autres termes, le souci d’une complémentarité entre la métropole et ses périphéries ne peut se limiter à la seule lecture de données relatives à la mobilité ou aux versements de salaires à des actifs ne résidant pas dans la métropole. Elle devrait se retrouver sur le mode explicite dans les représentations, les débats publics ainsi que dans le partage des compétences d’urbanisme (Béhar, Estèbe et Vanier 2014).

## **Revoir nos conceptions des territoires de l’action publique**

Afin de revoir nos conceptions de l’action publique territoriale, on peut suggérer à la « ville métropolitaine » d’amorcer un processus de dialogue vis-à-vis de ses territoires adjacents, concernés par les mobilisations sociales, comme celles des « gilets jaunes ». La « ville métropolitaine » – qui connaît mieux que n’importe quel autre acteur territorial le passé historique des territoires situés au-delà de son périmètre – devrait se donner les moyens d’inventer les termes d’un dialogue politique au-delà de l’outil technique et réglementaire que représente l’Inter-Scot. C’est à la « ville métropolitaine » de faire preuve d’initiative et de dépasser les traditionnelles rivalités territoriales pour assumer un destin commun.

À l'heure d'une transition métropolitaine<sup>6</sup> s'inscrivant dans une volonté politique de transition écologique, il est temps de faire preuve d'invention démocratique en assurant la complémentarité entre « ville métropolitaine » et « périphérie urbaine ». Il est également nécessaire de susciter de nouvelles représentations des interférences passées et à venir, de façon à produire un discours légitimant des programmes allant dans le sens d'une maîtrise des équipements et d'une refondation idéologique de l'habiter, et ainsi imaginer l'évolution possible du modèle incarné par la maison individuelle. L'objectif du dialogue reviendrait à assurer et à assumer l'interdépendance entre la métropole et les territoires adjacents en s'inscrivant dans la perspective d'une continuité historique renouvelée. Penser à de nouvelles coopérations reviendrait à créer du relationnel pour débattre d'une forme d'urbanisme accommodant métropolisation des emplois et périurbanisation de l'habiter, puisque la pérennité de la « ville métropolitaine » est indissociable de ses territoires adjacents.

## Bibliographie

- Beaumont, B. et Bertrand, P. 2017. « Métropole de Lyon : le tiers des salaires sont versés à des actifs qui n'y résident pas », *INSEE Analyses Auvergne-Rhône-Alpes*, n° 36. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.insee.fr/fr/statistiques/2662033](http://www.insee.fr/fr/statistiques/2662033).
- Béhar, D., Estèbe P., et Vanier, M. 2014. « Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? » *Métropolitiques*, 13 juin. URL : [www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html](http://www.metropolitiques.eu/Reforme-territoriale-avis-de-deces.html).
- Bourg, D. et Papaux, A. (dir.). 2015. *Dictionnaire de la pensée écologique*, Paris : PUF.
- Charmes, E. et Fitria, A. 2014. « Le département, futur représentant du périurbain ? », *Métropolitiques*, 15 septembre. URL : [www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html](http://www.metropolitiques.eu/Le-departement-futur-representant.html).
- Davezies, L. 2016. *La Métropole de Lyon, un moteur de solidarité interterritoriale*, Synthèse de l'étude mise en ligne par le service de presse de la Métropole de Lyon. Disponible en ligne à l'URL suivant : [www.grandlyon.com/fileadmin/user\\_upload/media/pdf/espace-presse/dp/2016/20160623\\_dp\\_metropole-moteur-solidarite-interterritoriale.pdf](http://www.grandlyon.com/fileadmin/user_upload/media/pdf/espace-presse/dp/2016/20160623_dp_metropole-moteur-solidarite-interterritoriale.pdf).
- Ghorra-Gobin, C. 2002. « Inscription territoriale d'un équipement et légitimité politique à l'échelle de la région urbaine : le cas du Mall of America », *Flux*, n° 50, p. 44-53.
- Ghorra-Gobin, C. 2015. *La Métropolisation en question*, Paris : PUF, « La ville en débat ».
- Offner, J.-M. 2019. *Métropoles invisibles. Les Métropoles au défi de la métropolisation*, Paris : Les Conférences POPSU.
- Orfield, M. 2002. *American Metropolitics: New Suburban Reality*, Washington DC : Brookings Institution.
- Orfield, M. et Luce, T. 2010. *Region: Planning the Future of the Twin Cities*, Minneapolis (MN) : University of Minnesota.

**Cynthia Ghorra-Gobin**, géographe, est directrice de recherche émérite au CNRS-CREDA (**Centre de recherche et de documentation des Amériques**) et professeur à l'IHEAL (Université Paris-3 – Sorbonne Nouvelle) et éditrice chez *Tous urbains*. Après avoir coordonné le *Dictionnaire critique de la mondialisation* (Armand Colin, 2006 et 2012) et co-coordonné *Entre local et global. Les territoires dans la mondialisation* (Parenthèses, 2016), elle a publié *La Métropolisation en question* (PUF, « La ville en débat », 2015), une analyse qui propose une perspective comparée entre les corpus scientifiques francophones et anglo-américains. Depuis, sa recherche porte sur les processus

---

<sup>6</sup> L'expression « transition métropolitaine » fait référence aux processus de reconfiguration spatiale, sociale et de restructuration économique de la ville qui se métamorphose pour devenir « ville métropolitaine ».

d'institutionnalisation de la métropole à partir d'une analyse comparée entre la métropole de Lyon et celle de Minneapolis (Minnesota) et d'entretiens menés auprès d'acteurs publics.

Cynthia Ghorra-Gobin, « Le destin de la ville métropolitaine est indissociable de sa périphérie », *Métropolitiques*, 2 mai 2019. URL : <https://www.metropolitiques.eu/Le-destin-de-la-ville-metropolitaine-est-indissociable-de-sa-peripherie.html>.