

Métropoles à la recherche de justice spatiale

Dans le cadre du programme de recherche POPSU Métropoles, et du thème commun La métropole et les « autres », les chercheurs lyonnais et la Métropole de Lyon explorent le sujet à l'aune des circulations et des solidarités inter-territoriales.

L'essentiel des échanges du 4 juillet 2019



POUR EN PARLER :

Eric CHARMES

directeur du Laboratoire EVS-RIVES à l'ENTPE

Marie-Christine JAILLET

responsable scientifique du programme Popsu Métropoles, directrice de recherche au CNRS (LISST-Cieu).

Michel LE FAOU

vice-président de la Métropole de Lyon, président de l'Agence d'urbanisme

Daniel PACCOUD

président de la Communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées,

Thierry BADEL

président de la Communauté de communes Pays mornantais

Grégoire CARRIER

Métropole de Lyon, directeur des stratégies territoriales et des politiques urbaines

POPSU METROPOLIS

(extrait de la Plateforme Popsu)

Popsu Métropoles est un programme partenarial de recherche en urbanisme entre l'Etat et quinze métropoles. Il a pour objet de recherche les métropoles et les systèmes métropolitains.

Comment se construisent les projets métropolitains et comment se fondent les liens avec les petites et moyennes villes et la métropole ?

Qu'en retirent les villes aux franges des métropoles ?

Telles sont les deux grandes questions de ce programme qui interrogera la métropole dans ses solidarités urbaines, dans ses solidarités avec le territoire et dans sa faculté à intégrer la complexité périurbaine.

Entre 2018 et 2021, des équipes de recherche analyseront les trajectoires de métropoles et leurs liens avec les petites et moyennes villes à partir de questionnements propres à chacune des métropoles et co-construits par les chercheurs et les acteurs.

PROPOS D'OUVERTURE

Lieu de convergence des milieux de la recherche, des élus et professionnels de la ville, la plate-forme POPSU croise les savoirs scientifiques et l'expertise opérationnelle pour mieux partager les questionnements, les enjeux et évolutions associés au fonctionnement des villes et des territoires. Dans le prolongement des précédents programmes POPSU, la Métropole de Lyon s'est associée au nouveau programme de recherche 2018-2020 axé sur la problématique : « La Métropole et les autres ». Claire WANTZ.

Aux côtés du Grand Lyon, l'Agence de l'aire métropolitaine lyonnaise apporte dans les réflexions ses connaissances et compétences des territoires. Elle contribue également à organiser la circulation des savoirs entre chercheurs, personnels et élus du Grand Lyon et de ses autres territoires partenaires. L'Echange Professionnel de ce jour est ainsi dédié à l'ouverture du dialogue qui va s'instaurer tout au long de cette recherche POPSU. Pascale SIMARD.

Nous accueillons aujourd'hui notre président, des élus et techniciens partenaires de l'agence ainsi que des scientifiques. Pour assurer la fluidité du débat, nous avons demandé aux chercheurs de bien vouloir partir de cas concrets. D'avance, nous les remercions de s'être pliés à cette contrainte. Angèle BALEYDIER.

Retrouvez le teaser de l'essentiel des échanges en webTV





Michel LE FAOU



Marie-Christine JAILLET



Grégoire CARRIER

Introduction

Le programme POPSU 3 / Quésaco ?

Marie-Christine JAILLET

Le programme Popsu 3 mobilise une quinzaine de métropoles, issues de la loi MAPTAM : Lille, Dijon, Strasbourg, Lyon, Grenoble, Marseille, Nice, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Brest, Nantes, Orléans et Clermont-Ferrand autour du fil directeur partagé : « La Métropole et les autres ».

L'originalité du programme Popsu 3 réside en 2 points :

1. L'entrée des métropoles dans le programme Popsu comme partenaires « à part entière » du dispositif de recherche : le fil directeur est arrivé à un moment où les métropoles ont été sommées de montrer qu'elles ne polarisaient pas le développement, les richesses, les ressources à leur seul profit, mais qu'elles avaient le souci du développement des autres territoires, en particulier des territoires péri-métropolitains.
2. Le souhait de constituer localement des plateformes vouées à perdurer au-delà du programme Popsu 3, qui réunissent, autour de questions de recherche définies en commun, un consortium scientifique pluridisciplinaire, des élus, des professionnels de la collectivité, des institutions, des organismes tiers parties prenantes. L'enjeu est de partager les savoirs de chacun et de mener un travail de recherche afin de rendre plus intelligible le processus de métropolisation et ses effets, dans la perspective d'aider à une meilleure conduite et une plus grande efficacité des politiques publiques

La production s'effectuera au fil de l'eau et sera rendue facilement accessible pour qu'elle puisse circuler largement et faire l'objet de débat et de discussions.

La Métropole de Lyon et les territoires limitrophes

Michel LE FAOU

La Métropole de Lyon ne fonctionne pas en vase clos. A l'échelle de la Métropole, depuis quelques années, on s'attache à ce que la relation avec nos territoires limitrophes soit organisée et que les données et sujets soient capitalisées. L'Agence d'urbanisme est le lieu et la scène de discussion où ces sujets peuvent être partagés.

Grégoire CARRIER

On peut donner quatre exemples concrets de l'interrelation qu'a la Métropole avec ses territoires :

1. Le Nœud ferroviaire lyonnais : Chaque jour, un demi-million de déplacements domicile-travail sur le territoire métropolitain dont un quart entre la Métropole et le reste de l'aire métropolitaine, une même dynamique territoriale et un même vécu.
2. Le nouveau Plan Local d'Urbanisme et d'habitat : qui organise la ville dans une perspective d'aménagement durable. La Métropole de Lyon représente 1,4 million d'habitants et l'aire métropolitaine 2,3 millions d'habitants. La croissance de ces deux parties est à peu près la même. A mettre en perspective avec un autre chiffre de l'Observatoire du Développement Durable : chaque habitant en plus au sein de la Métropole, c'est 100 m² d'espace naturel de plus utilisés.
3. La stratégie alimentaire
4. Le Schéma directeur des énergies

Les 4 axes POPSU retenus par la Métropole de Lyon correspondent à 4 grands enjeux

1. Parcours et précarité énergétique des accédants à la propriété dans l'aire métropolitaine lyonnaise.
2. Les enjeux de la lutte contre l'étalement urbain dans le cadre de l'Inter-Scot
3. Les relations entre le Grand Lyon et les communautés limitrophes (notamment celles incluses dans le Scot de l'agglomération)
4. L'attractivité du Grand Lyon pour les étudiants de l'aire métropolitaine lyonnaise

Une approche pratique de la justice spatiale*

Trois études de cas pour entrer dans le débat

Eric Charmes

Les débats sur la périurbanisation ont pris une importance politique de premier plan. Et ce fil rouge « la métropole et les autres », nous nous en sommes saisis au prisme du cadre théorique de la justice spatiale.

Pour introduire le débat, je partirai de trois cas concrets :

1. La géographie prioritaire

Je vais évoquer ici le caractère politique des indicateurs qui guident les interventions de l'Etat sur les territoires en difficulté.

En 2006, dans un article intitulé «La dérive des instruments», Dominique Lorrain comparait deux cas : Verdun dans la Meuse et le quartier des Hautes-Noues à Villiers-sur-Marne, en banlieue parisienne. Il montre que ces espaces sont aussi pauvres l'un que l'autre, mais que l'Etat investit considérablement plus à Villiers sur Marne qu'à Verdun.

Cette critique des indicateurs qui fondent la géographie prioritaire a été reprise et popularisée par Christophe Guilluy dans ses ouvrages *Fractures françaises* (2010) et *La France périphérique* (2014). Il y classe les communes de France selon de nouveaux indicateurs qui l'amènent à souligner l'attention trop exclusive – selon lui – de l'Etat pour les banlieues des grandes métropoles.

Ces travaux, très médiatisés, ont eu des conséquences importantes, notamment sur la révision de la géographie prioritaire qui désormais ne prend en compte qu'un seul indicateur : le revenu, corrigé du pouvoir d'achat. Rentrent ainsi dans le périmètre de la géographie prioritaire certaines petites et moyennes villes.

Une dernière remarque : au sein des aires métropolitaines, les gros bataillons de pauvreté restent les banlieues, même si une part significative réside dans le lointain péri-urbain. Dans la division proposée par Christophe Guilluy, le périurbain d'une ville comme Lyon fait pour l'essentiel partie de la France des métropoles, pas de la France périphérique.

2. La santé

Cette problématique concerne des enjeux vitaux où la question des indicateurs est également cruciale.

Quel est le bon arbitrage politique entre dispersion géographique des équipements de santé d'une part, et concentration dans les centres urbains d'autre part, avec notamment report du coût de l'accessibilité sur les ruraux ?

L'appréciation de la dispersion dépend en outre des indicateurs retenus. Les travaux récents de Jacques Lévy sur la justice spatiale discutent les cartes euclidiennes souvent utilisées pour montrer la concentration des médecins dans les grandes villes et illustrer le phénomène des « déserts médicaux ». Si on utilise une carte différente, où les territoires sont représentés non pas en fonction de leur superficie géographique mais de leur population, on constate une géographie beaucoup plus uniforme, une meilleure répartition des médecins. Les médecins sont là où il y a des habitants.

Les analyses de Jacques Lévy et son équipe indiquent par ailleurs qu'une recherche d'égalité parfaite n'est pas la panacée, puisque le même temps d'accès aux soins pour tous aboutirait au temps d'accès le plus élevé pour tous.



Eric Charmes,

*Justice spatiale : Prendre en compte la dimension spatiale des injustices. Exemple : être pauvre en ville ou dans une commune rurale isolée, ce n'est pas la même chose (coût du logement *versus* coût des transports).

Dans le Beaujolais, nous avons la chance d'avoir un hôpital Lyon Nord-Ouest. On gravite autour des équipements lyonnais. Ça apporte de la compétence mais pas forcément du service. Autre problème : la fermeture d'équipements hospitaliers qui engendre des friches hospitalières.

Daniel PACCOUD, président de la Communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées

La question de la désertification médicale d'un certain nombre de nos territoires et y compris à l'échelle de la Métropole de Lyon est une réalité. On a les mêmes phénomènes que ceux qui sont constatés dans les territoires limitrophes ou qui sont qualifiés de plus ruraux.

Michel LE FAOU, vice-président de la Métropole de Lyon

On sait que sur l'aspect scolaire chez nous, il faut appréhender l'aspect sous la durée complète de la vie de l'enfant : des temps scolaires, périscolaires, extra-scolaires qui peuvent être organisés globalement sur tout le territoire.

Thierry BADEL,
président de la Communauté
de communes Pays mornantais

Dans le Sud Beaujolais, les Lyonnais ont tendance à venir y chercher la campagne et à s'y installer. Les habitants cherchent un cadre de vie agréable et des espaces. Ils arrivent de la ville et demandent des services de la ville. Communes et intercommunalités sont confrontées au développement des crèches, des centres de loisirs, bien au-delà des écoles et des nombreux services.

Daniel PACCOUD, président
de la Communauté de communes
Beaujolais Pierres Dorées

3. L'éducation primaire et secondaire

Ce dernier exemple met en jeu la proximité. Dans ce domaine, on dépense beaucoup plus que l'Allemagne ou le Royaume-Uni par élève alors que les résultats sont moins bons. Une des sources de dépense supplémentaire, c'est le nombre d'établissements. Le surcoût total est de 30 milliards d'euros d'après un rapport de l'IFRAP, dont 1/3 lié au nombre d'établissements.

La géographie du peuplement est ici déterminante. Le territoire est plus nettement polarisé en Allemagne qu'en France. Ceci est lié à l'histoire et au rôle que la France a souhaité donner à ses communes. La croissance démographique est ainsi nettement plus dispersée en France qu'en Allemagne où elle a été concentrée sur des pôles principaux, avec un regroupement des équipements. Il y a donc moins d'écoles et on dépense moins d'argent. Mais tout ne peut pas être mesuré à partir des chiffres macros pour calculer le coût d'un service de proximité. A une échelle fine, on doit prendre en compte non seulement le nombre d'écoles, mais aussi le temps passé par les élèves pour se rendre à l'école. Si on réduit le nombre d'établissements, on éloigne les populations des écoles. Et on a déjà fermé de nombreuses écoles : en 2005, il y avait 50 700 écoles publiques en France, il n'en reste plus de 45 400 en 2017. Or, contrairement à l'hôpital, où les gens sont prêts à échanger de la distance contre de la performance, on peut douter que ce soit le cas pour l'école.

Ces trois études de cas sur la justice spatiale montrent que celle-ci est à apprécier selon les contextes, selon les critères, selon les échelles, selon les dynamiques et aussi selon les acteurs.

Questions pour aller plus loin

Marie-Christine Jaillet

L'idée un peu utopique qu'en tout point du territoire ou des territoires, il faudrait pouvoir avoir la même offre de service, d'équipement, le même niveau d'aménités paraît peu réaliste. Peut-être qu'à la question de la justice spatiale, il faut préférer celle de l'équité territoriale. Dès que l'offre de services, d'équipements et d'aménités est pour partie polarisée, la question posée est celle de l'accessibilité. Préférer dans un certain nombre de cas la qualité du service en acceptant éventuellement la distance.

La polarisation de l'emploi, comme des services et des équipements pose la question de la mobilité. Je prends l'exemple d'un grand groupe industriel toulousain comme Airbus qui développe une offre alternative pour une partie de ses salariés, en jouant sur le télétravail, sur les tiers-lieux disséminés dans l'ensemble de la Métropole pour leur permettre de travailler sans encombrer tous les jours aux mêmes heures les rocades. Certes ces solutions ne s'adressent qu'à une partie de sa main d'œuvre et elles ne valent pas pour tous les secteurs d'activités.

Paroles d'élus et d'acteurs : les scènes et objets de transaction

Michel LE FAOU,
vice-président de la Métropole de Lyon

Depuis un certain nombre d'années, les questions de planification, de relations entre les territoires environnants sont bien organisées : démarche inter-Scot qui existe depuis plus de 10 ans, mise en place d'une organisation autour du Pôle Métropolitain qui permet à des entités constituantes de l'aire métropolitaine «lyonno-stéphanoise» d'échanger à l'échelle des élus, au sujet des politiques publiques.

Bruno CHARLES, vice-président
de la Métropole de Lyon

Dans le domaine de la production alimentaire par exemple, il faut resserrer les liens de coopération avec nos territoires voisins et poser la question de la contractualisation de ces liens.

M. BADEL, président de la Communauté
de communes Pays mornantais

Dans le Pays mornantais, 60% des actifs travaillent dans la Métropole. Ils s'y rendent en voiture. Mais 80% du territoire sont des Penap, des zones agricoles protégées. Le territoire a un caractère agricole avec une activité agricole importante. Entre 3000 et 4 000 habitants dépendent de l'agriculture sur 29 000 qu'en compte le territoire.

Jérôme D'ASSIGNY, directeur régional
de l'Ademe

Dans le cadre des territoire TEPOS, on a sollicité des territoires à énergie positive en leur demandant de tracer deux trajectoires : de réduction des consommations énergétiques et de progression des énergies renouvelables. Pour être TEPOS, il faut plutôt être petit. Il faut avoir le potentiel de couverture des énergies renouvelables. Toutefois, il nous paraissait juste indispensable que les Métropoles puissent candidater. On a ainsi suscité des alliances entre territoires urbains et territoires ruraux. Je pense à Saint-Etienne Métropole avec le PNR du Pilat, à Annecy/PNR des Bauges/Chambéry ou Grenoble Métropole avec le PNR du Vercors.

Des collaborations sur le bois-énergie, sur l'extraction du bois de la forêt, sur les questions de méthanisation de différents intrants, d'implantation d'installation se font.

M. BADEL, président de la Communauté
de communes Pays mornantais

Nous sommes un territoire à énergie positive. Pour réduire les gaz à effet de serre, il faut réduire la mobilité ou réduire la voiture individuelle. Si on veut atteindre ces objectifs, il faut travailler avec la Métropole qui a les mêmes besoins.

Pour nous, le covoiturage pourrait être une solution. C'est typiquement un endroit où il peut y avoir collaboration. On peut inciter les gens à covoiturer si dans la Métropole le covoiturage est favorisé. C'est tout le travail sur les voies réservées au covoiturage.

Michel LE FAOU,
vice-président de la Métropole de Lyon

Le sujet primordial, dans les années qui viennent, en lien avec la transition écologique, c'est l'organisation de la mobilité à l'échelle du grand territoire.

Si on arrive à mieux organiser la mobilité, on sera aussi en capacité de desserrer la pression sur l'immobilier au cœur de l'agglomération. Cela renvoie à la structuration du réseau ferroviaire et au débat actuel sur le nœud ferroviaire lyonnais.

Marie-Christine JAILLET,
responsable scientifique du programme
Popsu Métropoles

Les collectivités locales ont affaire à d'autres acteurs : l'Etat, la SNCF et bien d'autres encore. Il faut prendre aussi en considération le fait qu'aujourd'hui dans les territoires, on observe une capacité de constitution d'offres de mobilité, non organisée par les acteurs publics, mais par nos concitoyens et par l'initiative privée. Comment une Métropole, tout en continuant à développer une offre de mobilité, se met-elle à l'écoute de la capacité qu'une société métropolitaine a de s'organiser pour éventuellement amplifier ses initiatives ?



Bruno CHARLES



Daniel PACCOUD



Thierry BADEL



Jérôme D'ASSIGNY

Quelques questionnements issus de la démarche nationale Popsu



Marie-Christine JAILLET

Marie-Christine JAILLET

Dans leurs trajectoires, les métropoles ont d'abord été préoccupées par le renforcement des atouts de leur centralité dans une logique de compétition à des échelles nationale et mondiale. Aujourd'hui, à ces préoccupations, s'en ajoute une nouvelle pour nombre d'entre elles qui relève plutôt de l'intégration : comment faire pour que les territoires périurbains et péri-métropolitains soient pleinement parties prenantes du jeu métropolitain ?

Il faut que les Métropoles reconnaissent ces territoires péri-métropolitains autrement que comme des fournisseurs de ressources utiles pour elles (foncier à bâtir, espaces récréatifs, etc.). Elles doivent aussi assumer un rôle de redistribution dans le cadre d'interdépendances, et ce, dans une logique de développement partagé, comme le montrent les expériences engagées sur la mise en place de filières locales (du producteur au consommateur) autour de l'alimentation.

L'enjeu aujourd'hui pour les métropoles, c'est de rentrer dans un registre transactionnel de relations avec l'ensemble des territoires. Si elles expérimentent des modes de relations qui prennent des formes différentes (contrats de réciprocité par exemple), on peut se demander :

- Si on leur reconnaît ou non un rôle dans ce que l'on pourrait appeler une fonction d'aménagement des territoires, de contribution au développement du territoire ? Sont-elles ou non habilitées à exercer une fonction d'animation de ces transactions territoriales ?
- Comment les Régions peuvent-elles accepter que les Métropoles assument ce rôle d'animation du dialogue interterritorial non pas en concurrence mais en complémentarité avec elles ?
- Enfin l'émergence, de la part de l'État, d'un nouveau discours en faveur des villes moyennes et des petites villes, accompagné de propositions d'actions telle que « Action Cœur de Villes » pourrait être le signe d'une forme de prudence, voire d'un certain retrait de l'État dans le soutien qu'il avait apporté jusque-là aux Métropoles.

Paroles d'élus

Michel LE FAOU,
président de l'Agence d'urbanisme

Chacun a ses spécificités. Il faut être en capacité de les mettre en commun. Il faut capitaliser là-dessus et construire une intelligence collective, pour tirer le territoire vers le haut et conserver la dynamique impulsée ces dernières années.

M. BADEL, président de la Communauté de communes Pays mornantais

On est un territoire coincé entre la métropole stéphanoise et la métropole lyonnaise. Comment fait-on pour être des territoires qui travaillent ensemble tout en gardant notre identité ? On a beaucoup parlé de villages en réseau ou de réseau de villages. Or c'est dans un modèle de développement de petits cœurs de village qu'on arrive à garder cette identité. Il faut faire en sorte de créer des liens de développement et de profiter de la croissance de la Métropole aussi sur nos territoires.

Daniel PACCOD, président de la Communauté de communes Beaujolais Pierres Dorées

La complexité est aussi chez les autres et pas uniquement dans la relation entre la Métropole et les autres. Quand on prend un territoire comme le Beaujolais aux confins de la Métropole jusqu'à son extrême nord-ouest la complexité est aussi marquée avec des différences importantes.

Thierry BADEL, président de la Communauté de communes Pays mornantais

On en est au balbutiement du contrat de réciprocité. L'idée est de travailler ensemble pour essayer de résoudre les problèmes que l'on a en commun et que chacun se retrouve dans une situation gagnant-gagnant pour les problématiques identifiées qui sont pour nous la mobilité (nœud des sept chemins), l'agroalimentaire et l'énergie. C'est une approche qui fonctionne dans l'industrie, alors pourquoi ne pas l'appliquer aux territoires.



Michel LE FAOU



Thierry BADEL



Daniel PACCOD

Pour approfondir

François Taulelle : Le délaisement des territoires. Quelles adaptations des services publics dans les territoires ruraux ? Hal-archivesouvertes.fr CIEU Toulouse UT 2J Université Toulouse –Jean Jaurès

Jacques Lévy- Jean Nicolas Fauchille -Ana Povas : Théorie de la justice spatiale. Géographie du Juste et de l'injuste Odile Jacob 2018

Dominique Lorrain : La dérive des instruments. Les indicateurs de la politique de la ville et l'action publique. Revue française de science politique 2006/3(vol 56)

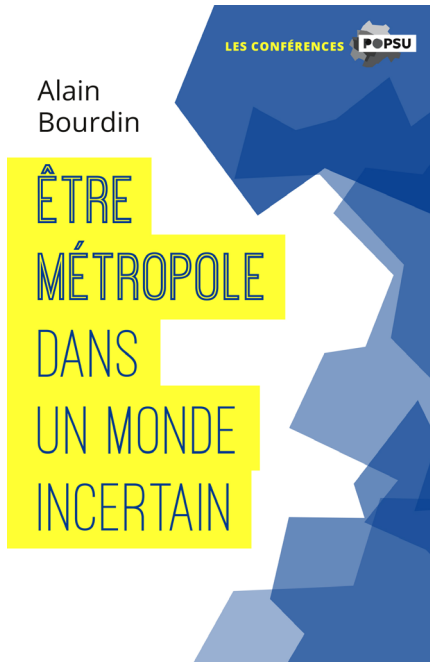
Christophe Guilluy : Fractures françaises. Editions François Bourin 2010

Christophe Guilluy : La France périphérique. Flammarion 2014

Hervé Lebras : Se sentir mal dans une France qui va bien. Edition de l'Aube 2019

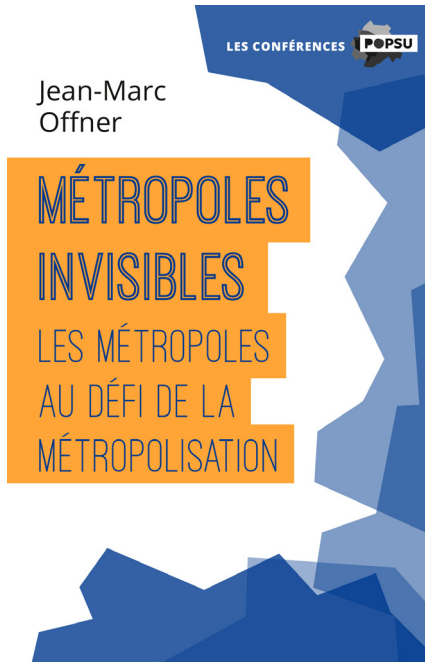
Philippe Estèbe : L'égalité des territoires PUF Paris 2015

Eric Charmes : La revanche des villages SEUIL Coll. La république des idées 2019



Alain Bourdin

ÊTRE MÉTROPOLE DANS UN MONDE INCERTAIN



Jean-Marc Offner

MÉTROPOLES INVISIBLES LES MÉTROPOLES AU DÉFI DE LA MÉTROPOLISATION



Magali Talandier

RÉSILIENCE DES MÉTROPOLES LE RENOUVELLEMENT DES MODÈLES



Olivier Bouba-Olga

POUR UN NOUVEAU RÉCIT TERRITORIAL

Web TV « Métropole à la recherche de justice spatiale » en ligne



Débat, préparation et animation par

Claire WANTZ, Pascale SIMARD et Angèle BALEYDIER

Une synthèse réalisée par

Claire WANTZ, Pascale SIMARD et Agnès GOUX

Métropole de Lyon, Etat, Département du Rhône, Sepal, Sytral, Epora, Pôle Métropolitain, Communautés d'agglomération Annonay Rhône Agglo, du Bassin de Bourg en Bresse, Porte de l'Isère, Vienne Condrieu agglomération, Communautés de communes de l'Est lyonnais, de la Dombes, de la Vallée du Garon, des Monts du Lyonnais, des Vallons du Lyonnais, du Pays de l'Arbresle, du Pays de l'Ozon, Communes de Bourgoin-Jallieu, de Lyon, de Romans-sur-Isère, de Saint-Priest, de Tarare, de Vaulx-en-Velin, de Vénissieux, de Vienne, de Villeurbanne, Syndicats mixtes des Scot de l'Ouest lyonnais, de la Boucle du Rhône en Dauphiné, des Rives du Rhône, du Beaujolais, du Nord-Isère, du Val de Saône-Dombes, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Agence régionale de santé, Caisse des dépôts et consignations, Chambre de commerce et d'industrie de Lyon Métropole, Chambre de métiers et de l'artisanat du Rhône, Grand Lyon Habitat, Lyon Métropole Habitat, Syndicat mixte de transports de l'aire métropolitaine lyonnaise, Syndicat mixte Plaines Mont d'or, Syndicat mixte du Grand Parc Miribel Jonage



Agence d'**Urbanisme** de l'aire
métropolitaine **lyonnaise**

Tour Part-Dieu, 23^e étage
129 rue Servient - 69326 Lyon Cedex 03
Tél. 04 81 92 33 00 - Fax 04 81 92 33 10
www.urbalyon.org

Directeur de la publication : **Damien Caudron**

Référent : **Pascale Simard** 04 81 92 33 77 p.simard@urbalyon.org

Infographie : Agence d'urbanisme