HÉRODOTE

revue de géographie et de géopolitique

3e trimestre 2014 N° 154 23 €

FRANCE POUVOIRS ET TERRITOIRES

rejoignent le Grand Lyon, suivis par Lissieu deux ans plus tard et Quincieux en 2014. En 2011, le préfet de région préconise l'intégration de Jons et Millery. Deux éléments ont permis ces extensions, rares mais significatives d'un dynamisme et d'une attractivité. Premièrement, à l'image des autres structures intercommunales françaises, et d'une certaine manière à l'image du système politique européen, la CU de Lyon reste un système politique intergouvernemental fondé sur le volontariat des communes et la possibilité qui leur est offerte de négocier les termes de leur participation, et le cas échéant d'opposer leur veto. Deuxièmement, le Grand Lyon comme tous les EPCI (établissement public de coopération intercommunale) de France n'a pas le statut de collectivité locale et ne bénéficie pas de toutes les protections constitutionnelles qui vont avec ce statut. Ces éléments permettent d'atténuer le caractère de menace que peuvent représenter ces extensions pour les autres collectivités, notamment le département. En faisant de la métropole de Lyon une collectivité locale à statut spécial et en faisant prendre à son fonctionnement interne un virage fédéraliste, la loi Maptam, qui par ailleurs ne touche pas au périmètre du Grand Lyon[13], risque de rendre plus compliquées les futures extensions.

Par ailleurs, pour contourner les obstacles à l'extension du périmètre de la coopération intercommunale, les présidents de la CU de Lyon ont fréquemment eu recours à des formules encore plus souples de coopération interterritoriale [Vanier, 2008][14]. En 1988, F. Collomb relance la Région urbaine de Lyon (RUL), territoire créé par l'OREAM pour son schéma directeur, en fait une association vouée au dialogue entre différentes collectivités sur des enjeux de développement économique, d'aménagement, d'infrastructure. Lors de son mandat, Michel Noir investit la structure et en renforce les ambitions. G. Collomb, pour sa part, lance en 2002 la démarche inter-SCOT qui permet de faire dialoguer les équipes chargées de la réalisation du SCOT du Grand Lyon avec leurs homologues des SCOT avoisinants. Il impulse par ailleurs la création d'un pôle métropolitain associant le Grand Lyon avec les communautés d'agglomération de Saint-Étienne, de Vienne et du Nord-Isère. Là encore, on peut se demander si la création de la métropole, la mise en place de ses modes de gouvernance et l'absorption des nouvelles compétences ne priveront pas la grande région métropolitaine lyonnaise de la richesse des relations interterritoriales qui la caractérise depuis plus de vingt ans.

13. Voir notamment la tribune de Bernard Constantin, « L'eurométropole de Lyon : rêve ou réalité ? », *Lyon Capitale*, 4 février 2014.

14. Par interterritorialité, Vanier désigne des formes souples et peu institutionnalisées entre des entités de coopération intercommunale constituées.

Le défi intergouvernemental : le risque du « darwinisme territorial »

Si les premières initiatives du Grand Lyon pour établir un dialogue interterritorial au-delà de ses limites n'ont guère suscité d'émoi, les initiatives plus récentes, la création du pôle métropolitain et surtout la perspective de la création d'une métropole, ont davantage inquiété ses partenaires, la Région en particulier. La loi Maptam risque d'appauvrir encore davantage les relations interterritoriales qui s'étaient mises en place et d'exacerber les concurrences institutionnelles déjà existantes. En ce qui concerne le premier aspect, la (très) courte histoire du pôle métropolitain montre bien la fragilité structurelle caractérisant les projets de collaboration horizontale à l'échelle métropolitaine [Galimberti et Morel-Journel, 2014]. Fortement impulsée par G. Collomb au moment de la clôture de son premier mandat, la création du pôle métropolitain repose essentiellement sur trois justifications : construire un instrument opérationnel et dépasser ainsi la seule vocation d'animation et d'étude de la RUL ; atteindre, grâce à l'adjonction de territoires voisins, la « taille critique » nécessaire pour prétendre au statut d'euro-métropole ; renforcer le poids politique individuel et collectif des présidents des structures intercommunales associés pour leur permettre de peser sur un certain nombre de dossiers, notamment dans le domaine des infrastructures. Deux ans après sa création, le pôle semble être resté au milieu du gué pour des raisons à la fois politiques et institutionnelles. D'une part, les résultats des élections municipales d'avril 2014, avec le basculement à droite de Saint-Étienne Métropole et de la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère risquent de remettre en question le ciment politique sur lequel le pôle s'est créé. D'autre part, la nouvelle loi Maptam prévoit désormais la possibilité pour les conseils régionaux et les départements de devenir membres des pôles métropolitains, annulant ainsi potentiellement la différence majeure existant entre la RUL et le pôle. Si pour l'instant le conseil régional Rhône-Alpes n'a pas manifesté d'intention de devenir membre statutaire, il en demeure que de nouveaux arbitrages seront à construire, en tenant compte aussi de la création de la métropole de Lyon.

Les difficultés qui entourent la consolidation d'une collaboration à l'échelle métropolitaine ne sont que la pointe de l'iceberg d'une situation fortement conflictuelle qui caractérise depuis quelques années les relations entre l'agglomération lyonnaise et le conseil régional. Le contexte rhônalpin semble en effet correspondre assez précisément au « modèle darwinien », l'un des trois scénarios d'évolution du système territorial français identifié par Pasquier [2013], à savoir une lutte entre métropoles et régions pour récupérer les compétences à fort enjeu, notamment d'attractivité et de compétitivité territoriale. Cette situation est pour partie le produit de la configuration particulière de la région qui abrite trois polarités urbaines fortes (Lyon, Saint-Étienne et Grenoble) mais elle s'est

récemment aggravée avec l'investissement par les intercommunalités urbaines, et surtout par le Grand Lyon, de compétences relevant théoriquement du domaine régional comme le développement économique, la recherche et l'enseignement supérieur ou encore les transports[15]. Ces concurrences se sont récemment exprimées publiquement et impliquent désormais des acteurs situés au-delà des cercles politico-institutionnels[16]. Elles se répercutent aussi sur les pratiques de travail, les cultures administratives et les orientations générales de la politique des deux institutions. Ainsi, la Région semble vouloir de plus en plus se positionner comme « gardienne » de territoires en crise, les laissés-pour-compte de la métropolisation, et cherche ainsi à promouvoir un agenda axé sur la nécessité d'un développement territorial équilibré, héritier de la tradition nationale de la politique d'aménagement et d'équité territoriale. De son côté, le Grand Lyon joue la carte du développement « par » les territoires, et plus particulièrement par les métropoles[17]. Pour justifier la fusion avec le conseil général et le développement de son intervention en matière économique, les élus et techniciens du Grand Lyon arguent de l'intérêt pour les citoyens d'avoir face à eux une organisation intégrée capable d'articuler les interventions en matière de logement, d'aide sociale de développement économique, etc. Ainsi, la future métropole de Lyon, tout à sa boulimie de compétences, et la région Rhône-Alpes, de plus en plus sur la défensive, semblent de moins en moins disposées à jouer le jeu de la coopération multiniveau [Pinson et Galimberti, 2013].

Le défi politique : le risque (ou la promesse) de la politisation de la métropole

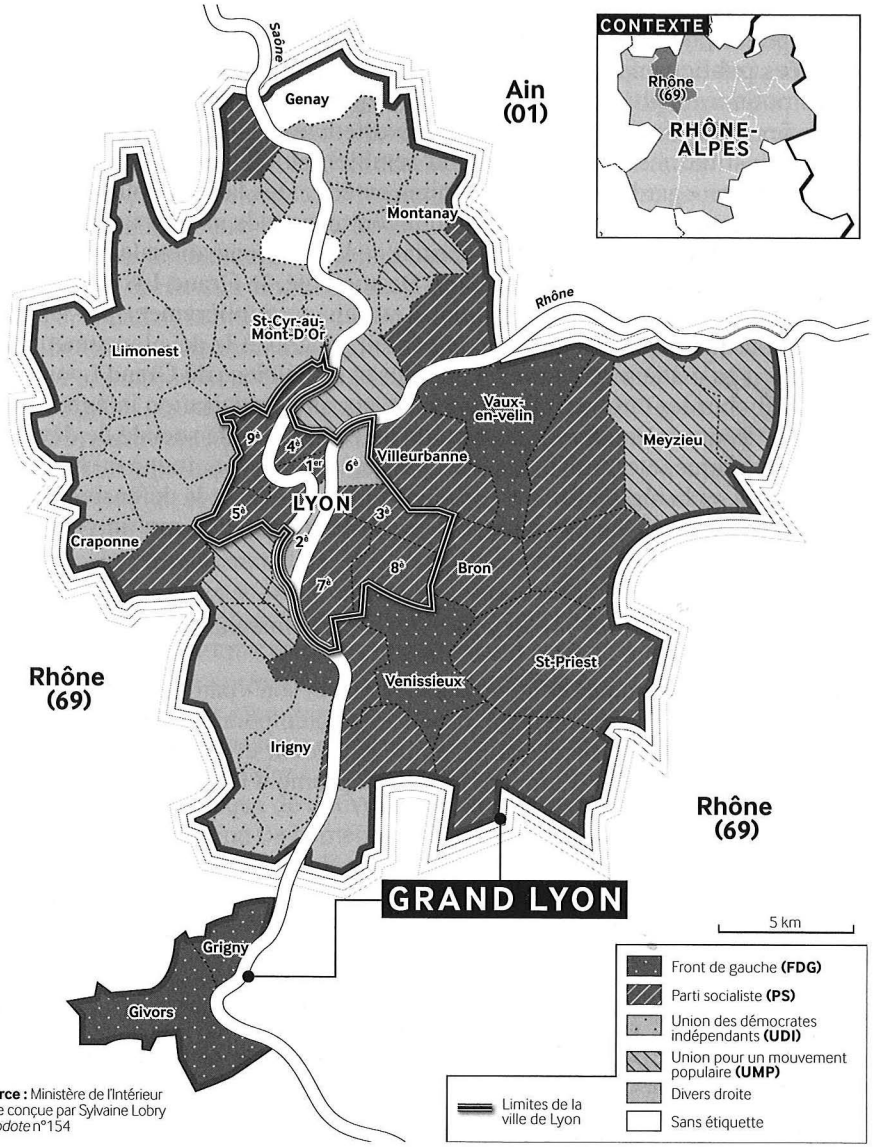
Le troisième défi auquel la métropole de Lyon et son « patron » seront confrontés est politique. L'avènement de la métropole est contemporain d'un effritement de la domination politique exercée par le maire-président et du consensus autour de l'agenda de croissance et d'attractivité qu'il a promu à l'échelle intercommunale.

15. P. Terra, « Et maintenant, Gérard Collomb veut dépouiller la région », *Lyon Capitale*, 4/12/2012.

16. P. Grillot, président de la CCI de Lyon, a dû récemment démissionner après la publication d'un entretien dans lequel il défendait la logique de métropolisation plutôt que de régionalisation des CCI et, par là même, défendait le rôle de chef de file de la métropole de Lyon au détriment de la région. Deux « clans » se sont alors constitués opposant les élus du Grand Lyon et élus consulaires de la CCI de Lyon d'une part, et les élus régionaux et les élus de la chambre régionale de commerce d'autre part.

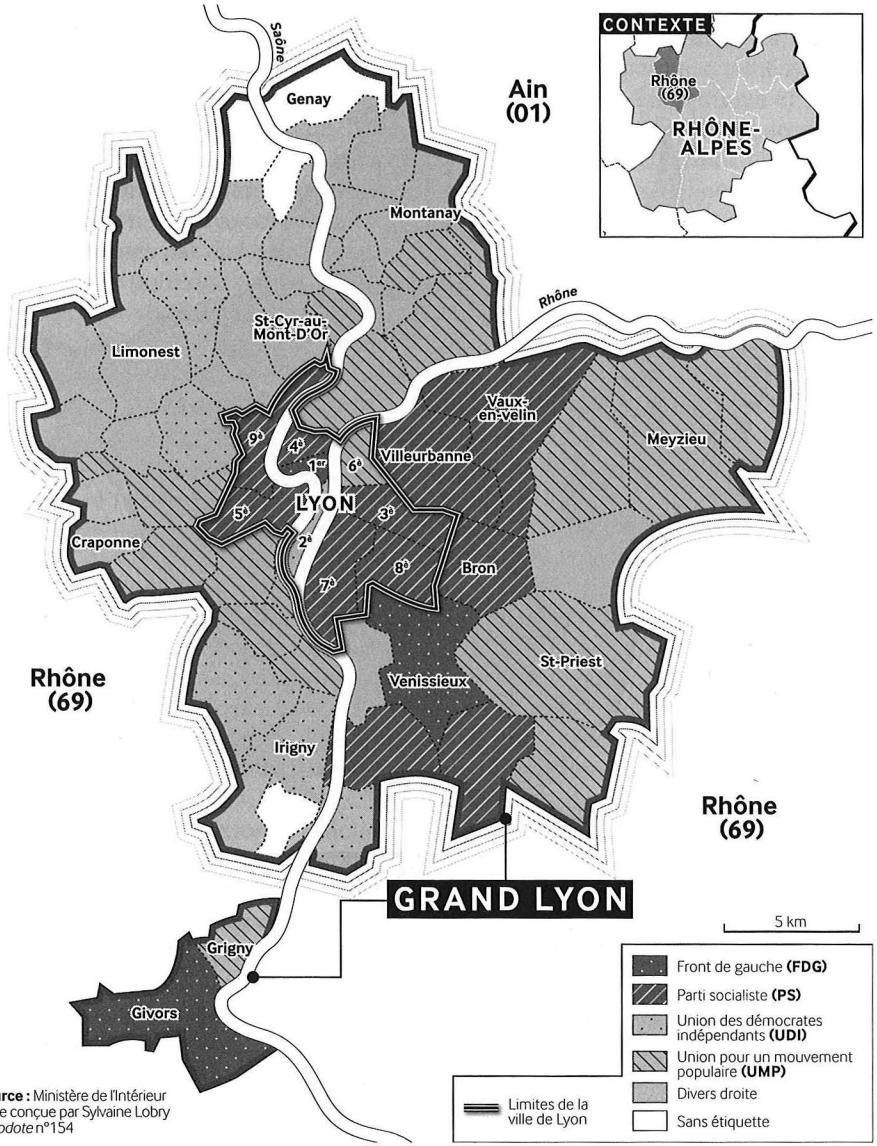
17. L. Davezies, « Inégalités des territoires et redistributions », *Le Monde*, 12/11/2013.

CARTE 1. – COULEURS POLITIQUES DE MAJORITÉS MUNICIPALES DES COMMUNES DU GRAND LYON EN 2008



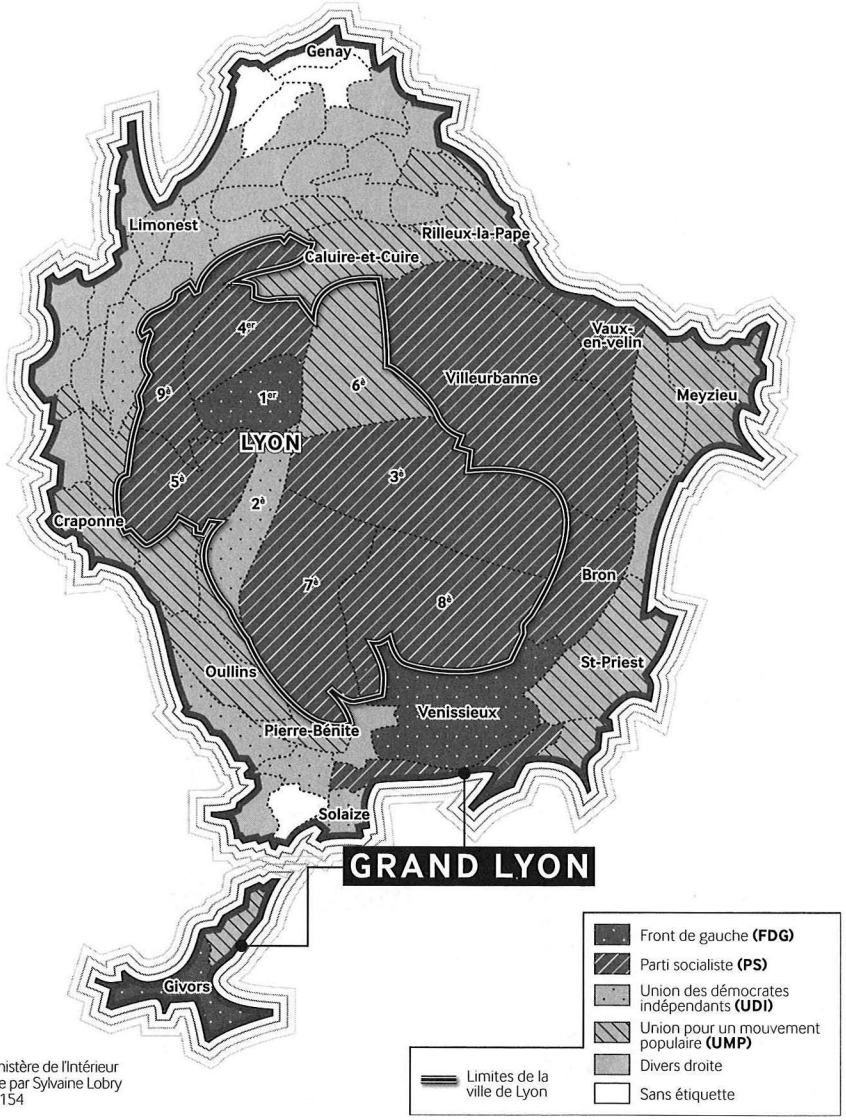
Source : Ministère de l'Intérieur
Carte conçue par Sylvaine Lobry
Hérodote n°154

CARTE 2. – COULEURS POLITIQUES DE MAJORITÉS MUNICIPALES DES COMMUNES DU GRAND LYON EN 2014



Source : Ministère de l'Intérieur
Carte conçue par Sylvaine Lobry
Hérodote n°154

CARTE 3. – POIDS EN SIÈGES DES COMMUNES AU CONSEIL COMMUNAUTAIRE DU GRAND LYON EN 2014



Source : Ministère de l'Intérieur
Carte conçue par Sylvaine Lobry
Hérodote n°154

À Lyon comme ailleurs, les élections municipales de 2014 ont vu la déroute de la gauche à l'échelle de l'agglomération. La gauche a perdu pas moins de dix communes, dont six au profit de l'UMP. Les pertes ont concerné des communes assez peuplées telles que Rillieux-la-Pape, Feyzin, Pierre-Bénite, Saint-Priest ou encore Décines. Au passage, certaines des communes perdues, situées à l'est, avaient donné, ces dernières années, des signes de fragilité économique et sociale. Leurs édiles avaient tenté, en vain, de sensibiliser la présidence et la technostructure du Grand Lyon aux enjeux de solidarité et de cohésion et s'étaient fédérés à un niveau infracommunautaire pour mettre en œuvre des plans locaux pour l'insertion et l'emploi. Ces basculements, auxquels s'ajoute la conquête par l'UMP de communes tenues par des listes « sans étiquette » ou « divers droite », ont largement entamé l'assise politique du président Collomb. Comme en 2001, c'est l'appoint des voix du groupe « Synergie », rassemblant les maires divers droite et sans étiquette du Nord et l'Ouest lyonnais, qui a permis à G. Collomb d'être réélu le 16 avril 2014 à la présidence du conseil communautaire avec 92 voix sur 162[18]. Il a largement été aidé en cela par les patrons locaux de l'UMP menaçant avant le scrutin de punir les traîtres qui oseraient soutenir le maire de Lyon. Cela dit, la situation est aujourd'hui plus délicate pour G. Collomb dont la dépendance à l'égard des élus Synergie est accrue par la poussée de l'UMP et la fronde de certains de ses alliés de gauche. Les élus Synergie ne s'y sont pas trompés qui ont accru la pression sur le président dans la perspective de la création de la métropole. Le non-respect de la souveraineté communale en matière d'impôt, de délivrance des permis de construire et de pouvoirs de police sera considéré, ont-ils déclaré, comme un *casus belli*.

Le maire-président est aussi fragilisé par les défis venant de sa gauche, à Lyon et dans l'agglomération. À chaque fois, ce sont le style de gouvernance de G. Collomb mais également l'orientation excessivement pro-croissance des politiques du Grand Lyon qui sont fustigés. À Lyon même, l'opposition de gauche s'est structurée depuis quelques années autour de la maire PS dissidente du Ier arrondissement, Nathalie Perrin-Gilbert. Alliée aux Verts et au Front de gauche, et à une association, le Groupe de réflexion et d'action métropolitaine (GRAM), qui n'est pas sans rappeler les Groupes d'action municipale (GAM) des années 1970, elle entend promouvoir un agenda de gauche alternatif pour la future métropole. À l'échelle de l'agglomération, la fronde vient de Villeurbanne et de son maire socialiste, Jean-Paul Bret, qui a constitué un groupe autonome, « La Métropole autrement », au sein du conseil communautaire. Ses principaux griefs tournent autour de la focalisation du Grand Lyon sur les grands projets de prestige, comme le Grand Stade, de la

18. Les élus Synergie ont été « récompensés » par l'attribution de 4 des 25 sièges de vice-présidents du Grand Lyon et 2 des 6 sièges de conseillers délégués.

concentration des investissements sur la ville-centre, au détriment notamment des communes de l'Est, mais aussi de l'omnipotence du président et de son cabinet.

Nul doute que, dans ces conditions, le mandat communautaire qui s'ouvre sera placé sous le signe d'une politisation des affaires métropolitaines. L'ambigu consensus intercommunal qui associe le PS lyonnais et les maires divers droite de l'Ouest lyonnais autour d'un agenda de renforcement de l'attractivité de la métropole et de maintien du *statu quo* social dans l'Ouest bourgeois risque de subir les assauts de part et d'autre de l'échiquier politique communautaire. Les discussions autour de la future organisation et des priorités de la future métropole nourriront vraisemblablement la controverse. On peut donc penser que l'hyperprésidentialisme intercommunal évoluera dans un futur proche. Deux éléments de la loi Maptam en auront peut-être définitivement raison : l'élection au suffrage universel des conseillers métropolitains ; l'impossibilité, après une période transitoire qui courra de la mise en place de la métropole en 2015 aux prochaines élections municipales de 2020, de cumuler les fonctions de maire et de président de la métropole.

Bibliographie

BENMABROUK T. (2006), *Le Pouvoir d'agglomération en France : logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, L'Harmattan, Paris.

BONNEVILLE M. (1997), *Lyon : métropole régionale ou euro-cité ?* Anthropos-Economica, Paris.

DELFANTE C. (2009), *La Part-Dieu, le succès d'un échec*, Libel, Lyon.

ESTÈBE P. (2007), « Du conseil général à l'agence départementale », *Pouvoirs locaux*, n° 75, p. 120-123.

GALIMBERTI D. et MOREL-JOURNEL C. (2014), « Coordination policies at the metropolitan level in France : the case of Lyon urban region », *Urbanistica*, n° 153/2014, à paraître.

HEALY A. (2007), « Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la "gouvernance métropolitaine" du Grand Lyon (fin du XXe siècle) », thèse de doctorat de science politique, université Lumière Lyon-2.

JOUVE B. (1998), « Planification territoriale, dynamique métropolitaine et innovation institutionnelle : la région urbaine de Lyon », *Politiques et management public*, 16 (1), p. 61-82.

– (2010), « De la métropole d'équilibre à Lyon INC », *in* P. BOINO (dir.), *Lyon. La production de la ville*, Parenthèses, Paris.

LINOSSIER R. (2006), « La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques-Acteurs-Territoires », thèse de doctorat géographie aménagement urbanisme, université Lumière Lyon-2.

PASQUIER R. (2013), « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs locaux*, n° 96, p. 34-41.

PINSON G. et GALIMBERTI D. (2013), « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs locaux*, n° 96, p. 48-55.

POLÈRE C. (2014), *De la COURLY au Grand Lyon. Histoire d'une communauté urbaine*, Lieux Dits, Lyon.

SCHERRER F. (1995), « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, 70 (2), p. 105-114.

VANIER M. (2008), *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, Paris.