

# HÉRODOTE

revue de géographie et de géopolitique

3<sup>e</sup> trimestre 2014

N° 154

23 €

---

## FRANCE POUVOIRS ET TERRITOIRES

# La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale

*Deborah Galimberti<sup>1</sup>, Sylvaine Lobry<sup>2</sup>,  
Gilles Pinson<sup>3</sup> et Nicolas Rio<sup>4</sup>*

La séquence législative récente qui a conduit au vote de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, dite Maptam (27 janvier 2014) s'est transformée en célébration d'une discrète « *success story* », celle de l'intercommunalité lyonnaise. En effet, les difficultés politiques qui ont accompagné l'élaboration des volets parisien et marseillais du texte ont nettement contrasté avec la quasi-absence de débat sur le cas lyonnais. Tout s'est passé comme si la loi s'était contentée d'entériner les fonctionnements bien rodés d'une institution efficace : la communauté urbaine du Grand Lyon. Le fait que le président de la communauté urbaine et celui du département du Rhône aient anticipé le débat parlementaire et annoncé, dès le 3 décembre 2012, un accord pour que le Grand Lyon absorbe les compétences du département sur le territoire actuel du premier à l'horizon 2015 a également beaucoup fait pour accréditer l'idée selon laquelle il y aurait à Lyon un modèle de gouvernance métropolitaine fédérant l'essentiel des forces politiques et contribuant à l'attractivité de ce territoire.

Dans cet article, nous souhaiterions décortiquer ce modèle, le mettre à nu pour en montrer les dynamiques internes, mais aussi les limites et les risques auxquels

---

1. ATER à Sciences Po Lyon.

2. Doctorante en science politique à Sciences Po Lyon, UMR 5206 Triangle, université de Lyon.

3. Professeur de science politique, Sciences Po Bordeaux, Centre Émile-Durkheim (UMR 5116).

4. Doctorant en science politique à Sciences Po Lyon, UMR 5206 Triangle, université de Lyon.

la nouvelle architecture prévue par la loi l'expose. Passons vite sur les raisons conjoncturelles de l'accord signé entre le Grand Lyon et le département. En faisant sortir les cantons du Grand Lyon des équilibres électoraux du conseil départemental du Rhône, Michel Mercier (UDI – Union des démocrates indépendants) conforte une majorité qui avait eu tendance à s'effriter à mesure que l'agglomération lyonnaise confirmait son ancrage à gauche. L'accord permet aussi au département de transférer au Grand Lyon le coûteux musée des Confluences qui, avec un retard de plus de six ans et un coût final qui risque d'être cinq fois supérieur au devis initial, a largement plombé les finances du département. Gérard Collomb, de son côté, a gagné dans l'opération, même si celle-ci a été menée à l'insu de la plupart des élus de sa majorité, une aura ambiguë de grand réformateur et de grand féodal.

Mais ce bouleversement institutionnel, que les commentateurs ont tôt fait de qualifier de coup d'éclat ou de « braquage<sup>5</sup> », procède aussi d'une histoire plus longue et peut même être interprété comme le prolongement logique de la montée en puissance d'un véritable pouvoir d'agglomération. En effet, malgré les tares souvent attribuées au modèle intercommunal français (déficit démocratique, veto municipal, etc.), le Grand Lyon est sans doute un des gouvernements métropolitains les plus puissants en Europe. La raison tient à la conjonction de deux facteurs : le consensus associant l'essentiel des élites politiques, économiques mais aussi culturelles ou encore universitaires autour d'un programme de croissance et d'attractivité ; l'identification, là aussi consensuelle, de la structure intercommunale comme le véhicule principal de cet agenda. L'articulation de ces deux facteurs n'est sans doute pas l'apanage de Lyon. On peut aussi l'observer à Nantes et à Rennes mais elle donne tout son potentiel à Lyon du fait d'une série de facteurs favorables : le poids démographique de la ville-centre, la présence d'élites économiques territorialisées qui adhèrent, tantôt tacitement, tantôt activement, à l'objectif d'attractivité, ou encore l'efficacité de la technostructure intercommunale.

Cet article est le récit de cette montée en puissance mais avance également l'idée que le modèle a sans doute atteint ses limites, que la récente réforme risque d'exacerber. La première limite est organisationnelle. Le Grand Lyon a toujours travaillé, et c'est ce qui a fait son succès, en mode « projet », ou « innovation ». La dynamique de l'institution a été soutenue par l'investissement dans de grands projets (hier la Part-Dieu, aujourd'hui Confluence) et de nouvelles compétences (hier les transports et l'espace public, aujourd'hui le développement et l'attractivité économique, demain la ville intelligente). Aujourd'hui, la masse des

5. E. Nunès, « À Lyon, le “braquage” réussi de la communauté urbaine », *Le Monde*, 25/01/2013.

compétences exercées auxquelles s'ajouteront bientôt les compétences du département en matière sociale dont le Grand Lyon a peu l'expérience lui font courir le risque d'une calcification bureaucratique. La deuxième limite est d'ordre intergouvernemental (ou interterritorial pour reprendre un terme à la mode). Le Grand Lyon est parvenu à un stade d'institutionnalisation qui risque d'élever le niveau de tension avec ses collectivités partenaires. Paradoxalement, tant que le Grand Lyon était un simple établissement public (sans statut de collectivité territoriale), l'élargissement de son périmètre et de ses compétences ne posait pas de problème. La loi Maptam fait de la métropole de Lyon une collectivité à statut spécial, ce qui risque d'avoir deux types de conséquences. La première, c'est de durcir ses limites territoriales et de compromettre toute perspective d'élargissement. La seconde, c'est une dégradation des relations déjà délicates avec d'autres collectivités, et notamment la région Rhône-Alpes. La troisième limite 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. Il y a fort à parier que les nouvelles dispositions contenues dans la loi Maptam (interdiction du cumul maire-président de la métropole, élection au suffrage universel direct des conseillers métropolitains) auront pour effet de mettre encore davantage en discussion à la fois le présidentielisme et l'obsession pour la croissance qui ont caractérisé la trajectoire du Grand Lyon jusqu'à présent.

### **La tranquille montée en puissance d'un pouvoir d'agglomération**

Derrière le coup d'éclat de la création de la métropole, il y a un processus discret d'affirmation d'un pouvoir d'agglomération. Cette affirmation s'est nourrie de deux dynamiques principales : le consensus autour d'un agenda de croissance, de métropolisation, d'internationalisation et d'attractivité, d'une part, l'identification de la structure intercommunale comme véhicule de cet agenda d'autre part.

#### **La greffe réussie d'un instrument de l'État aménageur**

Fruit d'intenses négociations entre l'État et les élus locaux, la communauté urbaine de Lyon (Courly) est créée en 1969. Cette période pose les bases du « compromis communautaire » entre les cinquante-six communes qui la composent. Elle est aussi le moment où se crée la symbiose entre la technostucture de la nouvelle institution, les élus bâtisseurs et les services déconcentrés de l'État.

Créée par la loi en 1966, la communauté urbaine suscite au départ de vives oppositions de la part des maires (à l'exception du maire de Lyon, Louis Pradel), qui voient dans cette institution imposée par l'État une menace pour les

prérogatives communales. La mise en place de la Courly n'est rendue possible que par la stabilisation d'un compromis implicite entre plusieurs groupes de communes. Elle repose d'abord sur l'accord entre Lyon et Villeurbanne : la seconde ville de l'agglomération obtient la vice-présidence de la Courly et un poids prépondérant dans l'exécutif. Cette alliance permet de sortir de la logique d'opposition frontale entre la ville-centre et les communes périphériques, obstacle récurrent à l'émergence intercommunale dans bon nombre d'agglomérations. Cet accord politique entre une ville de droite (Lyon) et une ville de gauche (Villeurbanne) facilite aussi l'enrôlement des autres communes de l'agglomération. Seules les municipalités communistes restent en dehors de cet exécutif transpartisan. Le compromis avec les communes PCF prend une autre forme : marginalisées dans le système de gouvernance de la Courly, elles bénéficient fortement de ses interventions. La communauté urbaine consacre une part importante de son budget à financer la construction des nouveaux équipements dans les ZUP (zones à urbaniser en priorité), concentrées dans les communes de l'Est lyonnais. Jouant sur la répartition des postes et la définition des politiques communautaires, la Ville de Lyon parvient ainsi à convertir l'ensemble des cinquante-six communes à la construction intercommunale, tout en restant majoritaire au conseil communautaire.

Rendue possible au niveau politique, la mise en place d'une communauté urbaine puissante s'appuie aussi sur la convergence entre cette nouvelle technostucture et les services de l'État. Dans un contexte de forte croissance de l'agglomération, la Courly est un outil indispensable pour mettre en œuvre le plan de modernisation de l'agglomération voulu par l'État, dans le cadre de sa politique des métropoles d'équilibre. La création de la Courly intervient au moment où l'OREAM<sup>6</sup> élabore le schéma de développement de l'aire métropolitaine, qui prévoit notamment la construction d'un réseau autoroutier urbain. Focalisée sur les compétences techniques de gestion de réseaux (eau, voirie, assainissement), la communauté urbaine travaille en relative symbiose avec les services de l'État pour faire sortir les grands projets soutenus par les maires bâtisseurs : le centre directionnel de la Part-Dieu, les premières lignes de métro, etc. La figure de Charles Delfante illustre cette imbrication entre les services de l'État et ceux de la communauté urbaine : directeur de l'Atelier d'urbanisme de la Ville de Lyon puis de la Courly, Charles Delfante dirige aussi le groupe d'étude mis en place par le ministère de l'Équipement pour piloter la restructuration du centre de Lyon. L'action de la Courly combine une logique de concentration autour de grands projets (comme

---

6. Dissous en 1983, les organismes régionaux d'études et d'aménagement des aires métropolitaines furent créés en 1967, dans le cadre de la politique des métropoles d'équilibre, afin notamment d'élaborer les schémas de développement de ces aires métropolitaines.

le métro) et une logique de guichet auprès des petites communes pour financer leurs projets locaux.

En 1976, la mort de Louis Pradel (maire de Lyon et président de la Courly depuis sa création) puis l'élection de Francisque Collomb à la mairie de Lyon entraînent une reconfiguration de ce compromis communautaire. Si les élections municipales de 1977 confirment le mandat de F. Collomb, elles sont également marquées par l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus et la remise en cause de l'urbanisme fonctionnaliste porté par le couple Pradel-Delfante. La période 1977-1989 est marquée par un plus grand pluralisme au sein du gouvernement intercommunal. Les vice-présidents prennent de l'importance et, en 1983, le nombre de conseillers communautaires est augmenté pour permettre la représentation de l'ensemble des communes (les plus petites d'entre elles ne siégeaient pas à la Courly jusqu'ici). La transformation de l'Atelier d'urbanisme de la Courly (Aturco)<sup>7</sup> en Agence d'urbanisme en 1978 résulte aussi de cette inflexion. En rupture avec le couple Pradel-Delfante, la nouvelle agence se caractérise par sa proximité avec les élus communaux, quitte à court-circuiter les services de la communauté urbaine. Toutefois, cette période est aussi celle du renforcement de l'idée d'agglomération, avec l'action des structures satellites de la Courly comme l'agence d'urbanisme et l'Aderly (Association pour le développement de la région urbaine lyonnaise)<sup>8</sup>. Mobilisant les acteurs économiques et les universitaires, ces structures cherchent à démontrer la pertinence de l'échelle supracommunale. Intervenant quelques mois avant les élections municipales de 1989, la publication de « Lyon 2010 » illustre cette volonté en posant les bases d'une planification stratégique d'agglomération.

### *L'intercommunalité saisie par l'entrepreneuriatisme mayoral*

À partir de l'élection de Michel Noir à la mairie de Lyon et à la présidence du Grand Lyon, en 1989, la politique de l'agglomération se met peu à peu au service du développement économique et de l'attractivité du territoire. Ce tropisme

7. L'Aturco avait lui-même succédé en 1969 à l'Aturvil (Atelier d'urbanisme de la Ville) de Lyon. Créé en 1961 par le ministère de la Construction pour apporter une expertise technique aux services municipaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urbanisme dans la ville-centre, l'Aturvil était devenu le bras armé de la mairie en matière d'urbanisme. La transformation en Aturco correspond à une reprise en main de l'urbanisme par les services de l'État et de la Courly [Linossier, 2006].

8. L'Aderly est aujourd'hui l'Agence de développement de la région lyonnaise. Fondée en 1974 comme association loi 1901 sous initiative de la chambre de commerce de Lyon, de la Courly et du GIL (ancêtre du Medef Rhône).

économique s'intensifie et se renforce sous Raymond Barre (1995-2001) et Gérard Collomb (depuis 2001).

Le mandat de Michel Noir (1989-1995) marque un premier tournant entrepreneurial dans la politique de la communauté urbaine. L'ambition de M. Noir est de faire jouer Lyon dans la cour des grandes villes européennes et de faire de la Courly l'instrument principal de cette ambition. La gouvernance intercommunale est revue. Les processus de décision sont resserrés autour du président et de quelques maires-vice-présidents. La création, en 1991, de l'appellation « Grand Lyon » en lieu et place de « Courly » traduit l'objectif de renforcer le sentiment d'appartenance à un même territoire métropolitain. Cette stratégie passe principalement par l'urbanisme. Une Direction du développement urbain (DDU) est créée au sein de la CU qui, par ailleurs, affirme progressivement sa tutelle sur l'Agence d'urbanisme, perçue comme trop indépendante et proche des « petits maires »<sup>9</sup> et qui, aujourd'hui, est principalement financée par le Grand Lyon (à plus de 70 %).

Le développement économique est l'autre grand secteur d'action publique qui permet l'affirmation du Grand Lyon. Avant même la prise de compétence légale en la matière, la communauté urbaine se dote de nouveaux services dédiés. En 1989, une cellule Économie est créée au sein de la DDU, qui devient Mission du développement économique (MDE) après l'adoption de la loi ATR en 1992. L'année suivante, la MDE est fondue dans une nouvelle Direction des affaires économiques et internationales (DAEI) qui deviendra la DGDEI, Direction générale au développement économique et international du Grand Lyon. La primauté accordée au développement économique et à l'internationalisation se confirme sous les mandats de Raymond Barre et de Gérard Collomb. Le Plan d'action pour une métropole technopolitaine adopté en 1998 est assez emblématique de l'évolution de la CU. En effet, il s'agit de la reprise du Plan technopole élaboré dans les années 1980 et porté alors par l'Aderly et la CCIL. Cette fois, le plan est essentiellement piloté par le Grand Lyon et ses nouveaux services dédiés et seules quelques actions sont laissées à la CCIL. Ainsi, les années 1990 sont marquées par une profonde modification des rapports de forces entre pouvoir communautaire et pouvoir consulaire. Arrivé au pouvoir en 2001, Gérard Collomb poursuit dans la même voie. Le sénateur-maire-président socialiste met même davantage l'accent sur le développement économique et le rayonnement international que ses prédécesseurs, et fait de l'intégration de Lyon dans le top 15 des métropoles européennes le leitmotiv explicite des politiques d'agglomération. Avant même d'avoir théorisé

---

9. La création de la DDU conduit à un Yalta urbanistique avec l'Agence d'urbanisme : à la première revient l'instruction des permis de construire, le suivi des ZAC et l'aménagement des espaces publics ; à la seconde, l'élaboration des documents de planification à l'échelle de l'agglomération, des plans d'urbanisme et autres schémas de quartier.

le « socialisme de l'offre », G. Collomb cultive une image de maire à l'écoute des grandes entreprises du territoire. Il entend faire du Grand Lyon une organisation au service des acteurs économiques et de l'attractivité de l'agglomération<sup>10</sup>.

*Au cœur de la machine : deals politiques et alliances avec le monde économique*

Ce qui tient ensemble et fait fonctionner aujourd'hui le Grand Lyon, ce sont essentiellement deux choses : les arrangements entre maires, d'une part, qui évitent que ces derniers jouent de leur droit de veto contre la CU ; l'alliance avec le monde économique, d'autre part. Ces deux mondes, politique et économique, sont aujourd'hui largement fédérés autour de l'agenda d'attractivité et d'internationalisation porté par le Grand Lyon.

Contrairement à d'autres CU, comme Bordeaux ou Lille, qui ont longtemps été entravées dans leur développement par la capacité des maires à neutraliser l'édifice communautaire, la CU de Lyon n'a jamais eu à souffrir des jeux de veto municipaux du fait de la domination démographique et politique de la ville-centre que l'on ne retrouve ni à Bordeaux ni à Lille. Ainsi, de 1969 à 1983, faute d'atteindre le seuil démographique de 15 000 habitants nécessaire pour obtenir un délégué à l'assemblée communautaire, 41 petites communes n'y sont pas représentées. Par ailleurs, jusqu'en 1995, en vertu de leur statut de commune « d'opposition », les grandes communes de l'est et du sud de l'agglomération dirigées par le PCF ou le PS sont exclues des vice-présidences de la CU. Seule Villeurbanne, pourtant gouvernée au centre gauche, échappe à cette règle du fait de son poids démographique et obtient dès le départ plusieurs vice-présidences.

Tant que l'action de la Courly est limitée au développement et à la gestion des services en réseaux, ces arrangements suffisent à la gouvernance de l'ensemble. Mais l'extension des compétences du Grand Lyon et son érection en institution porteuse d'un projet de territoire nécessitent d'impliquer une plus large palette d'intérêts municipaux. Déjà, à partir de 1983, toutes les communes sont représentées au sein du conseil communautaire et la part des sièges revenant à la ville-centre passe de la moitié au tiers. Alors que l'on aurait pu croire que cette mesure conduirait à une surreprésentation des intérêts et des enjeux propres aux petites communes semi-rurales, elle va plutôt offrir une base à leur enrôlement dans les stratégies d'attractivité et d'internationalisation. À partir du mandat de R. Barre, l'exclusion des communes de l'opposition des vice-présidences prend fin. Le maire-président augmente le nombre de vice-présidences et en confie

10. « Garder le cap du développement économique – soutenir l'économie, porter de grands projets structurants, rayonner, attirer et accueillir », Plan de mandat 2008-2014.

certaines à des élus de gauche. G. Collomb garde ce principe et confie des vice-présidences à des maires UDF puis UDI, mais aussi à des maires communistes jusqu' alors exclus des vice-présidences (à partir de 2001 pour Vaulx-en-Velin, de 2008 pour Vénissieux). Plus important, Gérard Collomb s'attire les faveurs des maires divers droite des petites communes de l'ouest et du nord de l'agglomération, réunis au sein du groupe Synergies, en s'engageant à consacrer un tiers des investissements du Grand Lyon à des travaux dans les communes périphériques et en faisant du bureau de la CU (réunissant le président et les vice-présidents) le vrai lieu de décision intercommunal.

L'autre pilier de la machine intercommunale lyonnaise est la reconnaissance par les milieux patronaux locaux du rôle de chef de file du Grand Lyon en matière de développement économique. Il faut préciser qu'une des forces de Lyon, ce qui la distingue d'un certain nombre de métropoles de province, c'est de pouvoir compter sur des élites économiques dont les intérêts sont encore liés au territoire et des figures patronales investies dans le débat sur les stratégies de positionnement de la ville. Cette alliance entre mondes politique et économique autour des politiques du Grand Lyon n'était toutefois pas acquise d'avance car, au moment de la création de la CU, le patronat reproche à l'État et à la Courly d'orchestrer la désindustrialisation de la ville-centre au profit des périphéries et de la ville nouvelle de L'Isle-d'Abeau. Par la suite, l'évolution tertiaire et « cognitive » de l'économie lyonnaise a largement contribué à rapprocher les points de vue et fédérer les énergies autour d'un agenda valorisant les fonctions de recherche et développement (R&D), créatives et récréatives de l'économie métropolitaine. Les principaux relais de Gérard Collomb dans le monde patronal sont d'ailleurs Alain Mérieux (patron des laboratoires du même nom), Jean-Michel Aulas (patron de l'OL et de CEGID, entreprise de conseil en informatique), Olivier Ginon (patron de GL Events) ou encore Bruno Bonnell (cofondateur des sociétés Infogrames et Atari).

Ce rapprochement entre mondes politique et économique, entamé sous Noir et systématisé sous Collomb, a permis de faire du Grand Lyon le fer de lance de la stratégie économique de la ville. En 2005, la démarche « Grand Lyon Esprit d'Entreprise » qui est lancée associe le Grand Lyon, les chambres consulaires, le Medef (Mouvement des entreprises de France) et la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises) autour d'une stratégie unique de développement économique et de dispositifs d'accompagnement des entreprises. Il s'agit avant tout d'une opération de marketing territorial consistant à accréditer l'existence d'un « modèle lyonnais de gouvernance économique ». La démarche a surtout pour effet de faire monter en puissance les services de la CU en matière de développement économique. Au cours des deux premiers mandats de G. Collomb, les effectifs de la Direction générale du développement économique et international du Grand Lyon sont multipliés par cinq. Cette direction omnipotente

intervient tous azimuts allant jusqu'à faire de l'ombre à la chambre de commerce et à l'Aderly. De la constitution d'une offre foncière et immobilière pour les entreprises avec le Schéma d'accueil des entreprises, à la constitution d'une marque urbaine « Only Lyon », en passant par le suivi des besoins des entreprises (service « Grand Comptes » pour les plus grands employeurs, réseaux de développeurs économiques pour les PME, démarche « Lyon Ville de l'entrepreneuriat » pour les créateurs d'entreprise), l'innovation et la R&D (pôles de compétitivité<sup>11</sup>), peu de choses échappent au Grand Lyon dans le domaine de l'économie. Au final, si les acteurs de la gouvernance lyonnaise s'enorgueillissent d'un modèle fondé sur la collaboration étroite entre les élites politico-administratives d'une part, et les réseaux économiques d'autre part, cette gouvernance est, de fait, dominée de plus en plus par le pôle public et en particulier le Grand Lyon. Ironiquement, la gouvernance grand-lyonnaise reproduit ainsi bon nombre des traits de ce que certains chercheurs ont appelé l'« étatisme » pour qualifier le modèle français de fabrication des politiques publiques, un modèle fondé sur la domination du couple exécutif-haute administration, au détriment de la société civile et des « petits élus ».

### **La machine grand-lyonnaise au risque du tournant métropolitain**

Le succès du Grand Lyon tient dans une large mesure à la capacité qu'ont eue élus et administrateurs à tirer parti de la formule de coopération intercommunale à la française qui, si elle pose un redoutable problème d'opacité démocratique, offre les avantages de la souplesse et d'une relative informalité. Aujourd'hui, la réforme de la « métropolisation » confronte l'organisation à trois types de défis : organisationnel, intergouvernemental et politique.

#### **Le défi organisationnel : le spectre de l'« agencification »**

Le premier défi que le Grand Lyon aura à relever dans sa transformation en métropole est d'ordre organisationnel. Ce défi est lui-même double : l'organisation métropolitaine saura-t-elle gérer l'absorption de nouvelles compétences et la fixation de ses frontières ?

11. Alors que l'appel à projets des pôles de compétitivité lancé par l'État en 2004 s'adressait principalement aux mondes de l'industrie et de la recherche, la communauté urbaine prend l'initiative de susciter des rapprochements et le dépôt de plusieurs dossiers. Cinq pôles seront finalement labellisés dans le périmètre de l'agglomération.

Le Grand Lyon a toujours travaillé, et c'est ce qui a fait son succès, en mode « projet », ou « innovation ». La dynamique de l'institution a été soutenue par l'investissement dans de grands projets. La prise en charge, avec les services de l'État, du projet de la Part-Dieu a participé à asseoir la réputation de solidité technique de la CU. Les projets de développement des transports collectifs et les projets urbains plus récents (Cité internationale, Gerland, Confluence) ont par la suite attesté d'une capacité de maîtrise d'ouvrage autonome du Grand Lyon et de ses satellites techniques (le Sytral pour les transports, la SERL pour l'aménagement urbain). Le Grand Lyon s'est également imposé en investissant toujours plus de compétences, le plus souvent en devançant les lois encadrant l'intercommunalité : ce furent d'abord les transports et les espaces publics, puis la prospective, la planification stratégique, le développement et l'attractivité économiques, et demain peut-être la ville intelligente.

Aujourd'hui, la masse des compétences exercées auxquelles s'ajouteront bientôt les compétences du département en matière sociale, coûteuses en budget et en personnel et dont le Grand Lyon a peu l'expérience, lui font courir le risque de l'agencification qui a, selon Estèbe [2007], paralysé les départements. Ce risque, c'est celui d'un affaiblissement de la capacité d'innovation politique du fait de la prise en charge de compétences qui permettent de manipuler des budgets importants mais dont l'exercice est largement cadré par des normes fixées par l'État et prive au final l'institution qui les exerce de sa capacité d'innovation. C'est notamment typiquement le cas des compétences en matière sociale transférées aux départements par l'acte II de la décentralisation en 2004 et qui vont désormais échoir à la métropole de Lyon. C'est peut-être pour conjurer ce risque que G. Collomb s'est engagé à rebasculer les compétences sociales auparavant exercées par le conseil général au niveau communal, avec la création d'une maison de la Métropole dans chaque commune, à l'image des maisons du Rhône que le département a ouvertes sur tout son territoire. Reste à voir comment sera gérée la greffe de ces compétences sociales dans une organisation très marquée par les métiers et la culture de l'aménagement et du développement économique.

Le deuxième défi organisationnel est lié au périmètre du Grand Lyon et de la future métropole. Dès sa création, des voix s'élèvent pour noter l'exiguïté du territoire de la CU. Les travaux de l'OREAM au début des années 1970 comme ceux de l'agence d'urbanisme à la fin des années 1980 soulignent la nécessité d'élargir la réflexion à l'échelle de la région urbaine de Lyon<sup>12</sup>. Pendant quarante ans toutefois, le périmètre reste inchangé. Ce n'est qu'en 2007 que Givors et Grigny

---

12. Notons par exemple que l'aéroport de Lyon Saint-Exupéry ne se trouve pas sur le territoire du Grand Lyon.

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<sup>13</sup>, 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]<sup>14</sup>. 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 inter-territorial 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-Journal, 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<sup>15</sup>. Ces concurrences se sont récemment exprimées publiquement et impliquent désormais des acteurs situés au-delà des cercles politico-institutionnels<sup>16</sup>. 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<sup>17</sup>. 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

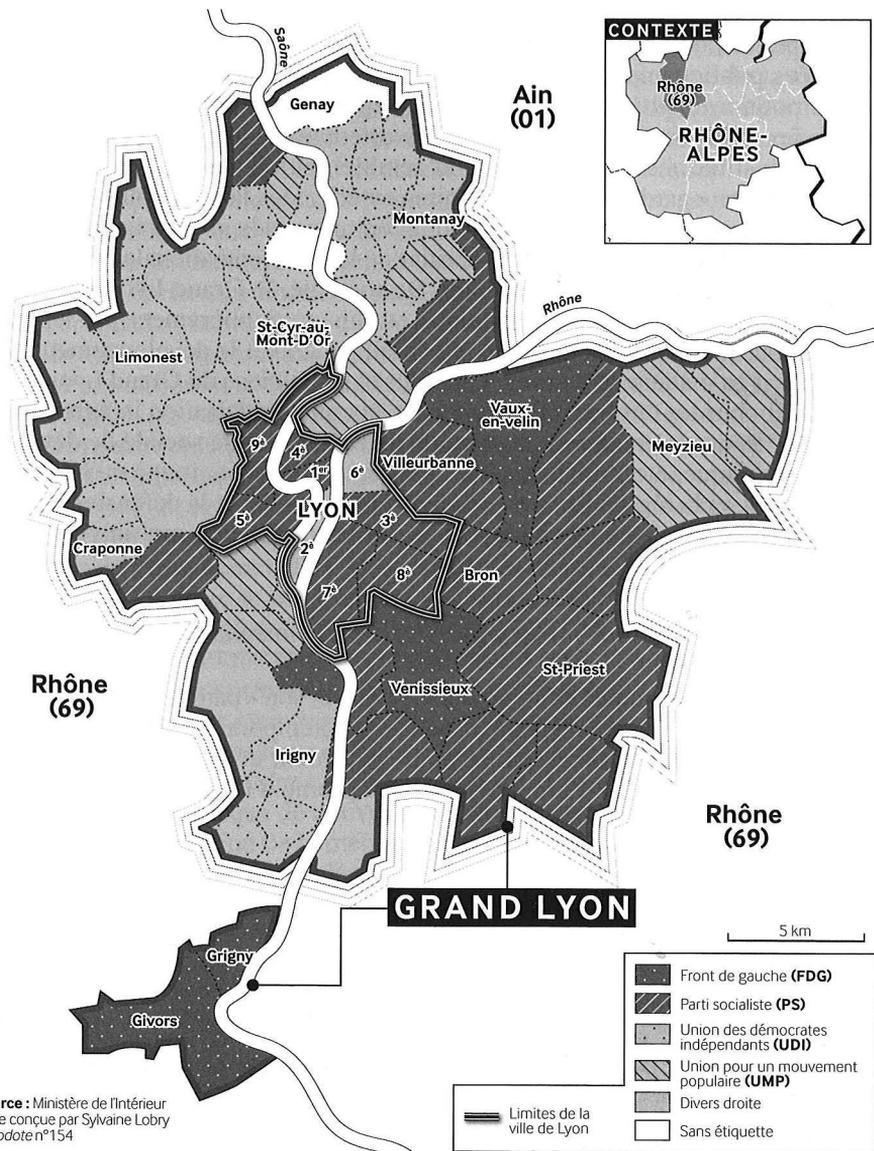
Le troisième défi auquel la métropole de Lyon et son « patron » seront confrontés est politique. L'avènement de la métropole est contemporain d'un effritement de la domination politique exercée par le maire-président et du consensus autour de l'agenda de croissance et d'attractivité qu'il a promu à l'échelle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

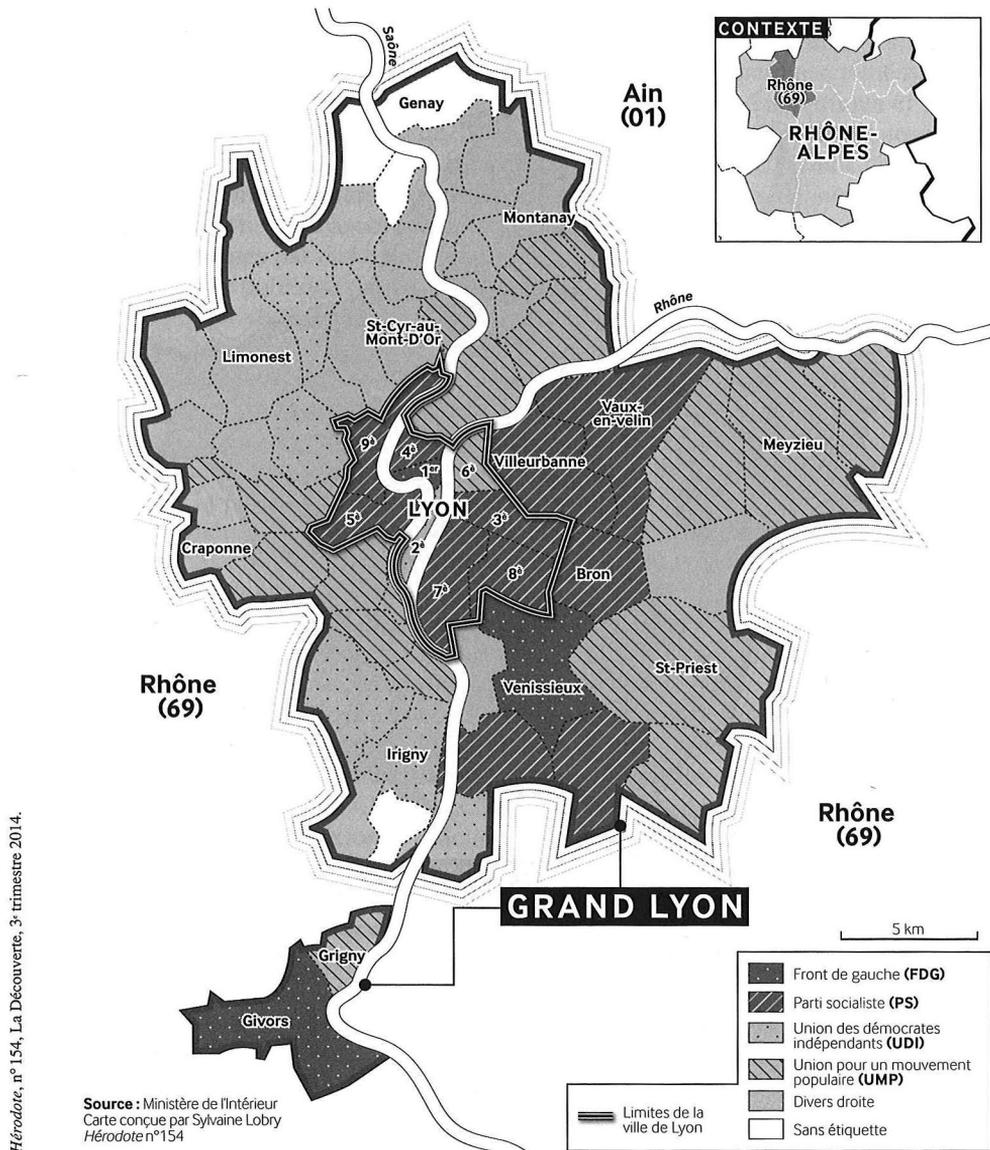
17. L. Davezies, « Inégalités des territoires et redistributions », *Le Monde*, 12/11/2013.

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



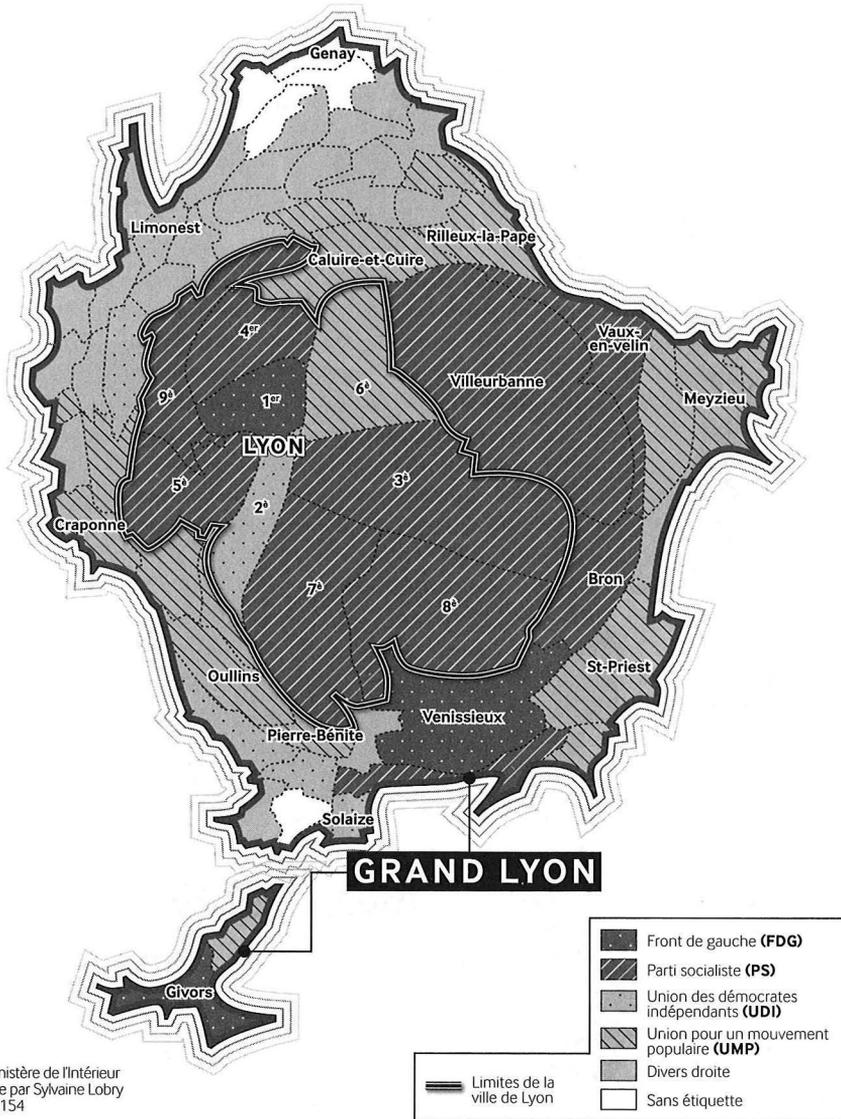
Hérodote, n° 154, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2014.

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



Hérodote, n° 154, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2014.

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

Hérodote, n° 154, La Découverte, 3<sup>e</sup> trimestre 2014.

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<sup>18</sup>. 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 1<sup>er</sup> 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'ouvrira 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-JOURNAL 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 XX<sup>e</sup> 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.