HAL
open science

La métropole comme demande politique locale de territoire : le cas de Lyon

Christophe Parnet

To cite this version:

Christophe Parnet. La métropole comme demande politique locale de territoire : le cas de Lyon. CIST2016 - En quête de territoire(s) ?, Collège international des sciences du territoire (CIST), Mar 2016, Grenoble, France. pp.357-362. hal-01353650

HAL Id: hal-01353650

https://hal.science/hal-01353650v1

Submitted on 12 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La métropole comme demande politique locale de territoire : le cas de Lyon

AUTEUR
Christophe PARNET, Triangle (France)

RÉSUMÉ
Partant de la récente loi MAPTAM[1], mettant en place des métropoles en France, notre propos vise à comprendre comment l'ambition réformatrice portée par le gouvernement rencontre, à Lyon, une configuration d'acteurs locaux déjà très investie sur cette thématique. Le processus de construction de la métropole lyonnaise renverse le modèle classique centre/périphérie et met en évidence la capacité des acteurs territoriaux à construire un projet métropolitain qui leur est propre, et à l'imposer au législateur. En outre, loin de se réduire à des considérations sur une échelle supposée optimale d'action publique, la métropole de Lyon constitue un instrument investi par des acteurs qui dominent la scène locale, et qui ont construit une institution répondant également à des stratégies de pouvoir. En définitive, il s'agit de montrer comment la métropole de Lyon, telle que prévue par la loi, répond à une demande de territoire, bien plus politique que fonctionnelle, de ces leaders locaux.

MOTS CLÉS
Métropole, réforme territoriale, Lyon, décentralisation, gouvernement local

ABSTRACT
Focusing on the recent French territorial reform creating metropolitan institutions (known as MAPTAM law), the aim of this paper is to understand how government reformist injunction meets the ongoing local discussions carried out in Lyon. Analysing the "Métropole de Lyon" institutional process allows us to reverse the French traditional centre/periphery model by underlining how territorial stakeholders build their own metropolitan project and then force it on the legislature. More specifically, this new metropolitan institution is not only based on functional considerations but has to cope with the strategies of local dominant actors. In other words, this paper asserts that the Lyon metropolitan institution, as defined by the MAPTAM law, is the answer to the "demand for territory" made by political local leaders.

KEYWORDS
Metropolis, Territorial reform, Lyon, Decentralisation, Local governance

INTRODUCTION

« Moi président de la République, je ferai un acte de décentralisation, parce que je pense que les collectivités locales ont besoin d'un nouveau souffle, de nouvelles compétences, de nouvelles libertés. »[2]

L'extrait de cette anaphore devenue célèbre, prononcée par François Hollande durant le débat de l'entre-deux-tours de la présidentielle, annonce le processus de réforme territoriale

1 Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

2 Cousseau C., « VERBATIM. Hollande : "Moi président, je serai..." », *L'obs*, 3 mai 2012, [tempsreel.nouvelobs.com/politique/election-presidentielle-2012/20120503.OBS4589/verbatim-hollande-moi-president-je-serai.html consulté le 28/01/2016].

porté par son gouvernement, qui prend le nom d' « Acte III de la décentralisation ». Il vise la réorganisation de tous les échelons d'action publique : de la redistribution des compétences entre collectivités à la fusion des régions, en passant par le renforcement de la carte intercommunale. Parmi les mesures adoptées, l'affirmation des métropoles, telle qu'inscrite dans la loi MAPTAM du 17 janvier 2014, nous intéresse tout particulièrement, en ce sens qu'elle correspond à la volonté de l'État de « reconnaître le fait urbain ». Il s'agit plus particulièrement de mettre en place des institutions correspondant aux réalités vécues par les habitants, en partant du constat de l'obsolescence des découpages territoriaux préexistants.

À partir de l'exemple de Lyon, nous montrerons que l'ambition réformatrice de l'État rencontre à l'échelle locale des acteurs déjà très actifs sur la question de la structuration du territoire en métropole. Dans ce contexte, c'est davantage la domination de ces réformateurs sur la scène lyonnaise qui définit les contours de la loi, que le travail gouvernemental. Ainsi s'impose à Lyon un modèle métropolitain unique en France, qui correspond en tout premier lieu à la demande de territoire de ces leaders locaux, mettant en lumière la dimension bien plus politique que fonctionnelle de la construction métropolitaine.

1. L'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES, UN IMPÉRATIF POUR L'ÉTAT

La question métropolitaine est depuis quelques années, on l'a dit, en haut de l'agenda national, à gauche comme à droite. Depuis une quinzaine d'années en effet, un nombre important de rapports, diagnostics[3], situés à l'interface entre la sphère académique et politique, ont mis en lumière la relative faiblesse de la France en termes de structuration métropolitaine, notamment en comparaison avec les autres pays européens, et ont fourni un cadre de justification aux réformes de 2010 et de 2014, autour d'arguments que l'on peut schématiquement diviser en deux catégories.

Dans un premier temps, il s'agit d'une volonté de moderniser la carte administrative française. Le nombre élevé de communes, plus de 36 000, et les départements, dont les frontières sont largement héritées de la Révolution de 1789, ne correspondraient plus aux « réalités vécues » par les habitants. Il existerait donc un décalage croissant entre les découpages administratifs existants et l'échelle optimale de résolution des problèmes publics (Négrier, 2005). De plus, les différentes réformes conduites pour y remédier, notamment la création d'institutions intercommunales, n'ont pas eu pour effet de remettre fondamentalement en cause la place et le rôle des communes et des départements. La France se démarquerait fondamentalement par l'empilement des structures, les chevauchements de compétence, et *in fine* par une action publique sous-optimale, qu'incarne l'expression largement répandue du « millefeuille » territorial, auquel il serait urgent de s' « attaquer »[4],

3 Voir, à titre d'exemple, DATAR, 2004, *Pour un rayonnement européen des métropoles françaises. L'état des savoirs sur les forces et les faiblesses des métropoles françaises* [Rapport], Paris, ou OCDE, 2006, *Examens territoriaux de l'OCDE : France 2006*, éd. OCDE.

4 Voir à ce titre sur la page du site internet gouvernemental consacrée à l'explication de la réforme territoriale [www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale] : « Aujourd'hui, la France compte quatre échelons administratifs locaux qui se partagent des compétences : commune, intercommunalité, département et région. Cet empilement des échelons d'administration, les compétences partagées et les financements croisés sont souvent résumés par l'expression "millefeuille territorial". Cette organisation est souvent illisible pour le citoyen et nuit à l'efficacité de l'action publique des territoires. Une importante réforme territoriale portée par le chef de l'État entend transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République. En jeu, la baisse des dépenses publiques et une meilleure prise en compte des besoins des citoyens ».

d'autant plus dans un contexte de contraction de la dépense publique.

Le second objectif visé est la construction de grands pôles urbains capables de s'insérer dans la mondialisation. Partant du constat que cette dernière met en concurrence les territoires entre eux, les tenants de la réforme mettent en avant la nécessité de doter les villes françaises d'une plus grande visibilité, une masse critique indispensable pour tirer avantage de cette compétition. Cet enjeu est d'autant plus fondamental que les territoires constitueraient aujourd'hui les leviers majeurs de la croissance.

Si ce double objectif est affiché très clairement dès l'annonce du projet de décentralisation, à la fin de l'année 2012, les contours institutionnels des métropoles à construire ne sont pas clairement définis. Les différents documents de préparation, produits par les services des ministères en charge du dossier, montrent en effet une certaine hésitation sur la question, qu'il s'agisse de la terminologie[5], du choix des agglomérations visées de manière spécifique[6], ou des compétences transférées[7]. Sur ce point, ce sont les dispositions relatives au cas lyonnais qui évoluent le plus significativement au cours de l'écriture du projet de loi : cette évolution aboutit à une institution qui devient collectivité locale, dotée de l'intégralité des compétences du département, ainsi que de la clause générale de compétence. Le périmètre retenu pour l'institution demeure celui de la communauté urbaine.

Ce changement, qui va faire de la métropole lyonnaise un cas unique en France, révèle en réalité l'action des élus locaux et de leurs équipes techniques dans la construction du projet, au point de faire du local le lieu de définition juridique de la nouvelle institution.

2. LA CONSTRUCTION TERRITORIALE DE LA LOI : LE CAS LYONNAIS

Validation nationale d'un projet local

Les ambitions initiales du gouvernement concernant les contours de la métropole lyonnaise à la fin de l'année 2012 ne diffèrent pas, pour l'essentiel, des dispositions prévues pour l'ensemble des grandes agglomérations françaises, et reposent fondamentalement sur un renforcement de l'intercommunalité. Un changement majeur dans la préparation du projet de loi va néanmoins s'opérer au cours du processus législatif, produit d'une entente conclue localement en amont par le président du Grand Lyon, Gérard Collomb (PS), et celui du conseil général du Rhône, Michel Mercier (UDI). L'opportunité d'une visite présidentielle à Lyon début décembre 2012 est saisie par les deux leaders locaux pour faire valider le projet directement auprès du chef de l'État et celui du gouvernement. Sont ainsi fixés, de manière informelle, les grands principes de la Métropole de Lyon, à savoir le transfert intégral des compétences et la suppression du département sur le périmètre de

5 Le premier avant-projet, daté du 27 novembre 2012, parle de « communautés métropolitaines » lorsque la version 6 adopte le terme de « métropoles ».

6 Initialement, le projet prévoit l'identification d' « eurométropoles » dotées de dispositions spécifiques, et concerne Lyon, Marseille et Lille, la métropole Paris–Ile-de-France faisant l'objet d'un chapitre à part. Quelques mois plus tard, Lille disparaît de la liste, ne restent donc que les métropoles du Grand Paris, de Lyon et de Marseille.

7 La version 1 du projet ne prévoit le transfert de compétences que des communes vers l'institution métropolitaine, lorsque la version 6 inscrit pour la métropole de Lyon le transfert de l'ensemble des compétences départementales.

la nouvelle institution, qui correspond à celui de la communauté urbaine. L'influence du contexte lyonnais s'entrevoit donc dès la phase d'écriture du projet, puisque les grands fondements juridiques de la Métropole de Lyon sont fixés dès décembre 2012, plusieurs mois avant sa discussion au Parlement.

La discussion parlementaire du projet de loi, qui débute le 10 avril 2013, est l'occasion de préciser les contours institutionnels de la métropole de Lyon, par ceux-là mêmes qui les ont dessinés à l'échelle locale. En effet, les deux principaux porteurs de la métropole de Lyon, Gérard Collomb et Michel Mercier, sont présents au sein même de la commission des lois au Sénat, première à se saisir du projet. Cette double position, permise par le cumul des mandats, rend ainsi la place de ces élus incontournable dans le travail de lecture parlementaire, jouissant de la légitimité d'avoir eux-mêmes construit le projet métropolitain, qui plus est validé par le gouvernement. Cette légitimité se traduit tout d'abord par la propension des deux élus à proposer et à faire accepter des amendements au texte[8]. Par la suite, les relations directes entretenues entre le rapporteur de la loi à l'Assemblée et le président du Grand Lyon ainsi que certains membres de son cabinet conduisent à ce que le travail des députés ne remette pas en cause les principes généraux précisés à la Chambre haute[9].

La force de cet accord va *in fine* conduire à ce que l'article fixant les dispositions de la Métropole de Lyon ne soit modifié qu'à la marge, confortant ainsi l'étendue des compétences de la future institution, ainsi que la composition de ses organes délibérant et exécutif jusqu'en 2020, par simple reconduction des élus de la communauté urbaine. Ainsi, après la validation politique par le gouvernement, le Parlement inscrit dans le droit un accord passé entre deux leaders locaux, qui ont construit l'architecture d'une nouvelle institution, et procédé à un redécoupage administratif, créant de ce fait une situation inédite sur le territoire national. Dans ce contexte, l'accord entre le président de la communauté urbaine et celui du conseil général permet de construire l'image d'un projet d'intérêt général, dépassant à la fois le jeu partisan et les luttes d'institution. De manière significative, les discours des deux porteurs du projet mettent l'accent sur le consensus dont jouit la métropole de Lyon, du fait qu'elle réponde à la nécessité d'agir sur ce nouveau territoire métropolitain. Mais, derrière la promotion d'un consensus lyonnais, nous constatons la capacité des réformateurs locaux à neutraliser les voix discordantes et, de manière plus générale, à limiter l'espace de controverse métropolitain, réduisant du même coup la possibilité d'expression d'une demande de territoire alternative.

Un consensus lyonnais en trompe-l'œil ? Les limites de l'espace de controverse

Dès le lendemain de la validation présidentielle du projet lyonnais, Gérard Collomb et Michel Mercier organisent une conférence de presse pour annoncer leur projet, et l'aval gouvernemental dont il bénéficie. Fruit d'un accord bilatéral informel, cette annonce ne manque pas de susciter de vives réactions de la part d'autres acteurs locaux. La presse locale relaie ainsi, pendant plusieurs semaines, les diverses prises de position des élus, à gauche comme à droite, pointant du doigt une démarche jugée cavalière, menée sans concertation. Cette critique s'exprime également du côté des représentants syndicaux

8 À titre d'exemple, le sénateur-maire de Lyon est l'auteur de 31 amendements sur 45 déposés par la commission des lois concernant les dispositions de la métropole de Lyon (article 20). 25 ont d'ailleurs été adoptés.

9 Entretien avec le rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale.

des agents de la communauté urbaine, comme des communes membres (Lalire, 2013) Quelques mois plus tard, les dispositions relatives à la Métropole de Lyon sont discutées au Parlement, au cours de l'année 2013. Durant cette période, certains amendements[10], déposés par les élus du Front de Gauche proposant une consultation des habitants sur la question de la nouvelle institution, sont rejetés par le Sénat, suivant en cela les avis de Gérard Collomb et Michel Mercier, qui avancent la nécessité d'aller vite sur ce point, afin d'entériner le projet de loi avant la tenue des élections municipales, faisant de ces dernières la réelle épreuve démocratique de la métropole de Lyon[11].

À l'échelle locale, la campagne des municipales a pourtant mis en évidence la relative absence des enjeux métropolitains dans les argumentaires des différents candidats. En cela, le cas lyonnais est semblable aux autres agglomérations françaises, pour lesquelles les enjeux de structuration institutionnelle ont fait figure d' « invités discrets » (Le Saout et Vignon, 2015). En réalité, ils ont été à Lyon portés par des groupes relativement à la marge de la compétition politique, à l'exception notable du maire (PS) de Villeurbanne, 2e commune de l'agglomération, qui devient du même coup l'une des principales voix discordantes sur le projet métropole de Lyon. Au lendemain de sa réélection, il annonce même la création d'un groupe politique autonome baptisé « La métropole autrement », afin de faire valoir ses différences de vues, notamment son refus de voir à la tête de la future métropole le président de la communauté urbaine. Ce rapport de forces trouve néanmoins une issue, au moment de l'élection du président de la communauté urbaine, par une négociation entre les deux édiles sur la composition de l'exécutif communautaire, renforçant la représentation de Villeurbanne au sein de ce dernier, malgré une large percée de la droite dans l'institution. En retour, les membres du groupe La métropole autrement ont apporté leur soutien à Gérard Collomb lors de sa réélection à la présidence de la communauté urbaine. En tout état de cause, ces négociations ont *in fine* permis de contenir une parole critique sur l'organisation institutionnelle de la Métropole de Lyon. Cet événement paraît particulièrement représentatif du fonctionnement de la configuration lyonnaise, et *a fortiori* de la fonction régulatrice de la communauté urbaine, dans laquelle une logique de tractation prédomine et permet de canaliser en partie les voix discordantes.

Ces différents éléments permettent de renouveler le regard par rapport à un supposé consensus lyonnais. Il s'agit davantage de la capacité des porteurs du projet à euphémiser la controverse métropolitaine, permise par leur situation dominante au sein de la configuration territoriale lyonnaise. Ainsi perçue, la construction métropolitaine s'éloigne du discours réformateur de la bonne échelle de gouvernement, et devient un poste d'observation pertinent des dynamiques politiques qui concourent à sa réalisation.

CONCLUSION : LA MÉTROPOLE COMME DEMANDE POLITIQUE

À première vue, la métropole de Lyon par la loi MAPTAM relève d'un alignement des agendas national et local, d'une synchronisation des demandes de territoire métropolitain de la part des décideurs politiques des deux niveaux. Dans cette optique, la métropole de Lyon serait la réponse politico-institutionnelle à la nécessité métropolitaine, telle qu'elle est présentée dans la grande quantité de travaux et rapports qui ont servi de cadre justificatif à la réforme. Ceci montrerait la capacité des réformateurs lyonnais à dépasser les

10 Amendement n° 510, déposé par Ch. Favier (groupe CRC) au Sénat en 1re lecture, 25 mai 2013.

11 Entretien avec M. Mercier, 29 avril 2015.

logiques de parti et de luttes d'institution qui ont cours ailleurs[12], s'appuyant sur un large consensus local.

Pourtant, l'étude du processus de construction législative du projet lyonnais a davantage mis en évidence la position dominante des deux porteurs du projet au sein d'un espace de discussion qu'ils sont parvenus à maîtriser en grande partie. Le « consensus lyonnais » est donc ici plus un élément de légitimation du projet qu'une réalité, dans la mesure où les voix discordantes ont été largement neutralisées, et sans que la population locale ne soit consultée.

Sans aucun doute, la loi MAPTAM enregistre et valide une demande de territoire qualifié de métropolitain. Mais cette demande est de nature politique : elle correspond à la volonté, incarnée par deux leaders locaux, de construire une institution qui correspond à leur propre conception de ce que doit être une métropole. Ainsi, loin de se résumer à la question de la « bonne échelle de gouvernement », la construction métropolitaine donne à voir des relations de pouvoir entre des acteurs engagés dans la définition de ladite échelle. Ou, pour le dire dans les termes de Jean-Marc Offner : « Ces […] rénovations ou restaurations des architectures institutionnelles jouent un rôle crucial pour l'action publique : elles fournissent des raisons d'agir, elles procurent des ressources aux acteurs. Elles légitiment l'intervention du décideur politique, elles permettent le travail politique » (Offner, 2006). L'observation de la réforme territoriale permet de mettre à jour ce travail, et ainsi de répondre à une question fondamentale de la science politique : « Qui gouverne » les territoires (Dahl, 2005) ?

RÉFÉRENCES

Dahl R., 2005, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, CT, Yale University Press.

Desage F., Guéranger D., 2011, *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, éd. du Croquant.

Lalire T., 2013, *Quand le territoire fait la loi, mise à l'agenda et construction territoriale de la Métropole de Lyon*, mémoire de fin d'études, Université de Lyon.

Le Saout R., Vignon S. (dir.), 2015, *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger Levrault.

Négrier E., 2005, *La question métropolitaine : les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble, PUG.

Offner J.-M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de science politique*, 56(1), pp. 27-47.

L'AUTEUR

Christophe Parnet
Triangle
Sciences Po Lyon
christophe.parnet@sciencespo-lyon.fr

12 Notre travail doctoral se fonde sur une analyse comparée des cas lyonnais et marseillais. Pour ce dernier, la résistance des élus locaux au projet métropolitain est largement caractérisée par des logiques de luttes entre intérêts territoriaux.