



HAL
open science

Les élections métropolitaines de Lyon : Quel bilan de cette expérimentation ?

Jean-Pierre Grandemange

► **To cite this version:**

Jean-Pierre Grandemange. Les élections métropolitaines de Lyon : Quel bilan de cette expérimentation ?. Bulletin juridique des collectivités locales, 2020, pp.856. hal-04242555

HAL Id: hal-04242555

<https://hal.science/hal-04242555>

Submitted on 15 Oct 2023

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.

Les élections métropolitaines de Lyon : Quel bilan de cette expérimentation ?

Par Jean-Pierre Grandemange,
maître de conférences à l'université Grenoble Alpes,
membre du Centre de Recherches Juridiques

Les élections municipales et intercommunales de 2020 ont marqué notre histoire électorale, mais pas pour les raisons que l'on pensait. En effet, ce qui restera dans nos mémoires c'est, outre un taux d'abstention inhabituellement élevé pour ce type d'élection¹, le laps de temps exceptionnellement long qui s'est écoulé entre les deux tours, à savoir, 15 semaines, entre le 15 mars et le 29 juin².

Cette conséquence de la pandémie de Covid-19 a totalement occulté la novation constituée par la déconnexion totale de l'élection de l'organe délibérant de la Métropole de Lyon de celle des organes délibérants des communes situées sur son territoire.

Non seulement, ce dernier a été élu au suffrage universel direct, comme le sont les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), depuis 2014³, mais, en plus, cette élection « intercommunale »⁴ est la seule qui s'est opérée de façon totalement indépendante des élections municipales.

S'agissant, tout d'abord, de l'élection au suffrage universel direct des organes délibérants des EPCI et de celui de la Métropole lyonnaise, celle-ci trouve son fondement dans notre conception de la légitimité. En effet, même si notre Constitution place sur le même plan le

¹ Ces taux se sont élevés à 55,34%, au 1^{er} tour, et à 58,33%, au second tour.

² Sur la constitutionnalité du caractère exceptionnellement long de ce délai : Décision n° 2020-849 QPC du 17 juin 2020, M. Daniel et autres, considérant 23.

³ Cf. l'article 3 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

⁴ Certes, la Métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier relevant du 3^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution (créée par les articles 26 et suivants de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, dite MAPTAM), et non pas un EPCI, comme les autres Métropoles, les Communautés d'Agglomération ou les Communautés de Communes. Cependant, elle exerce des compétences au niveau intercommunal et son organe délibérant est élu au niveau intercommunal. On peut donc considérer que les problématiques auxquelles elle peut se trouver confrontée sont de type intercommunal, comme pour les EPCI.

suffrage universel direct et le suffrage universel indirect⁵, la légitimité tirée d'une élection directe par les citoyens est sans commune mesure avec celle que peut procurer le choix de « grands électeurs », quel que soit leur mode de désignation. C'est pour cette raison que Charles De Gaulle a pris le risque de déclencher une crise institutionnelle majeure, à la fin de l'été 1962, en engageant le processus qui a conduit à la modification des modalités de l'élection du Président de la République, afin que celle-ci soit placée directement entre les mains des français.

Le lien entre l'exercice du pouvoir et la légitimité étant particulièrement fort dans notre pays, la montée en puissance des intercommunalités, par rapport aux communes qui les composent, a rendu indispensable la modification des modalités d'élection de leurs organes délibérants.

L'élection de leurs membres par les conseils municipaux, donc au suffrage universel indirect n'étant plus souhaitable, c'est tout naturellement que le principe de leur élection au suffrage universel direct a été adopté⁶, et est entré en vigueur, à l'occasion des élections communautaires des 23 et 30 mars 2014.

Pour autant, cette élection des conseillers intercommunaux souffrait toujours d'un certain déficit en termes de légitimité car elle était liée aux élections municipales, l'électeur votant, en même temps, pour élire les conseillers municipaux et les conseillers intercommunaux de sa commune qui allaient siéger au sein du Conseil intercommunal.

Pour faire bénéficier les conseillers intercommunaux, et donc les intercommunalités, de la même légitimité que les conseillers municipaux, il fallait franchir un dernier pas, celui qui consiste à rendre leur élection totalement indépendante de celle des élus communaux.

Cette réforme majeure, qui bouleverse notre rapport à la démocratie au plan local, en reléguant les conseils municipaux, et donc les communes, au second plan, pouvait difficilement se faire en une seule fois.

La décision d'appliquer, de façon expérimentale, un tel mode de scrutin à une seule structure supra-communale a donc, dans un premier temps, été réservée à une entité particulière, la Métropole de Lyon, qui a remplacé la Communauté Urbaine de Lyon, tout en

⁵ Troisième alinéa de l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret. »

⁶ En fait, cela n'a concerné que ceux qui sont élus dans les communes de plus de 1 000 habitants, soit 96% d'entre eux. Voir l'article 33 de la loi du 17 mai 2013, précitée.

récupérant, en plus, les compétences qui étaient exercées par le Département du Rhône sur son territoire. Cette expérimentation devait donc se faire dans le cadre d'une collectivité territoriale à statut particulier, et non dans celui d'un EPCI.

Dans un second temps, il était prévu que ce type d'élection concerne toutes les Métropoles⁷, avant, éventuellement, de s'étendre aux autres EPCI.

L'extension cette modalité d'élection aux autres Métropoles ayant, finalement, été abandonnée⁸, la question de son application à l'ensemble des intercommunalités ne se pose plus.

Ce point étant acquis, restait à déterminer suivant quelles modalités spécifiques seraient élus les membres du Conseil de la Métropole lyonnaise. Dans l'idéal, cela aurait pu se faire dans le cadre d'une circonscription électorale unique, avec attribution d'une prime majoritaire pour la liste victorieuse, comme c'est le cas pour conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants⁹.

Telle n'a pas été la solution retenue, décision ayant été prise d'éclater le territoire de cette collectivité en un certain nombre de circonscriptions électorales afin de rapprocher les membres du conseil métropolitain des communes situées dans son périmètre¹⁰.

Ce choix a permis de ne pas rompre trop brutalement avec l'une des règles de base de la répartition des sièges des organes délibérants des EPCI, l'exigence que chaque commune membre y soit représentée¹¹.

⁷ Voir l'article 54 de la loi MAPTAM.

⁸ Voir l'article 6 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique qui supprime l'article 54 de la loi MAPTAM. Sur l'échec de cette tentative de particulariser le mode de scrutin des métropoles par rapport à celui qui s'applique en principe aux intercommunalités : D. Akpatcha, « L'échec de la réforme du mode de scrutin des métropoles : *Requiem* pour l'article 54 de la loi MAPTAM », AJDA 2020, p. 33 et s.

⁹ Article L. 262 du code électoral.

¹⁰ C'est également dans le but de rapprocher les élus des électeurs que la circonscription unique, dans laquelle étaient élus les députés européens, fût remplacée par 8 circonscriptions, entre 2004 et 2014.

¹¹ Article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales. Cette exigence écarte tout risque qu'une collectivité territoriale exerce une tutelle sur une autre, ce qui est proscrit par le 5^{ème} alinéa de l'article 72 de la Constitution.

La solution de compromis retenue a consisté à créer 14 circonscriptions, d'un poids démographique relativement proche, soit entre 61 900 habitants, pour la circonscription de Lyon-Est, et 145 000, pour celle de Villeurbanne, et une moyenne de 95 145¹².

Pour ce faire, certaines d'entre-elles sont composées d'un ou de plusieurs arrondissements lyonnais, voire de seulement d'une partie de l'un d'entre eux¹³, ou, d'une ou de plusieurs communes¹⁴.

Pour favoriser les possibilités de constitution de majorités stables, décision fut prise d'accorder une prime majoritaire, correspondant à 50% de sièges, à chaque liste victorieuse dans chacune de ces quatorze circonscriptions. Ce mode de scrutin était donc largement inspiré par celui qui s'applique pour l'élection des Conseils municipaux de Paris, Lyon et Marseille, la prime majoritaire étant attribuée au niveau de chacune des circonscriptions, et non de façon globale, comme c'est le cas pour les élections municipales, dans les communes de plus de 1 000 habitants¹⁵.

Ce choix ne garantit aucunement l'émergence de majorités stables, pour peu que ce type de prime soit réparti entre plusieurs listes dans les circonscriptions.

On peut donc regretter qu'il n'ait pas été décidé de regrouper les résultats obtenus par les différentes listes au niveau des quatorze circonscriptions et d'accorder une prime majoritaire unique.

Celle-ci n'aurait pas eu à s'élever à 50%, une prime de 25% des sièges, comme cela se pratique au niveau des élections régionales¹⁶, suffisant pour garantir à la liste victorieuse de disposer d'une majorité absolue de sièges, à la seule condition qu'elle obtienne au moins un tiers des suffrages exprimés.

Ce mode de scrutin, dans le cadre duquel une prime est accordée après avoir additionné le nombre de suffrages obtenus par les différentes listes dans l'ensemble des circonscriptions,

¹² <https://www.rue89lyon.fr/2018/11/05/metropole-de-lyon-ce-quil-faut-savoir-sur-les-elections-de-2020/>.

¹³ La circonscription de Lyon-Est est ainsi composée d'une (grande) partie du 3^{ème} arrondissement lyonnais.

¹⁴ Ces circonscriptions pluri-communales comprennent de 3 à 25 communes.

¹⁵ Article L. 262 du code électoral.

¹⁶ Article L. 338 du code électoral.

n'est pas fréquent, mais il n'est pas pour autant inconnu. Nos amis grecs l'ont pratiqué pour leurs élections législatives jusqu'en 2019. 250 députés étaient élus à la représentation proportionnelle dans le cadre de cinquante-sept circonscriptions et une prime de 50 sièges était attribuée au parti victorieux au niveau national¹⁷.

Avec ce fractionnement de la prime majoritaire, le découpage électoral prend une importance toute particulière, le résultat des élections municipales à Marseille, en 1983, ayant démontré qu'une liste victorieuse en voix au niveau de l'ensemble des circonscriptions électorales pouvait se retrouver minoritaire en sièges¹⁸. Tant la délimitation des circonscriptions que la répartition des sièges entre elles présentaient donc une importance de premier ordre.

Celles-ci ont été opérées par le Gouvernement, sur habilitation législative¹⁹, l'ordonnance du 19 décembre 2014²⁰ répartissant les 166 sièges entre 14 circonscriptions, dotées de 8 à 14 sièges.

Ceci a permis de mettre un terme aux écarts de représentation excessifs auxquels conduisait la présence systématique d'un élu par commune. Ainsi, tandis que la commune la plus peuplée, Lyon, ne fournissait que 57 conseillers métropolitains, pour plus d'un demi-million d'habitants, ce qui correspondait à un élu pour un peu moins de 10 000 habitants, on pouvait relever que pas moins de 10 communes de moins de 3 000 habitants envoyaient chacune un élu au Conseil de la communauté urbaine.

Désormais, le critère démographique est prépondérant dans l'opération de répartition des sièges entre ces circonscriptions²¹. En conséquence, celle-ci s'est faite, principalement, au désavantage des communes du nord de la Métropole regroupées au sein de la circonscription du Val de Saône. Il s'agit en effet de la seule circonscription qui a vu le nombre de ses conseillers métropolitains diminuer par rapport à la répartition précédente

¹⁷ http://archive.ipu.org/parline-f/reports/1125_B.htm

¹⁸ https://www.senat.fr/rap/1986-1987/i1986_1987_0214.pdf

¹⁹ Article 39 de la loi MAPTAM.

²⁰ Ordonnance n° 2014-1539 du 19 décembre 2014 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

²¹ <https://www.rue89lyon.fr/2018/11/05/metropole-de-lyon-ce-quil-faut-savoir-sur-les-elections-de-2020/>.

qui s'était effectuée conformément aux règles applicables à la Communauté Urbaine de Lyon.

Les 25 communes qui composent cette partie de la Métropole et qui avaient envoyé 26 élus²² au conseil métropolitain entre 2014 et 2020, ont vu ce nombre diminuer de moitié en passant à 13. A l'inverse le Gouvernement a amélioré la représentation des six autres circonscriptions intercommunales au sein de l'organe délibérant de la métropole lyonnaise ; d'un siège pour quatre d'entre elles²³ et de deux les deux autres²⁴. La circonscription mono-communale villeurbannaise a également gagné un siège et la commune de Lyon, avec ses six circonscriptions, a été dotée de cinq sièges supplémentaires.

Chargé d'assurer la représentation des collectivités territoriales, le Sénat a légèrement modifié cette répartition des sièges entre les circonscriptions, lors de la ratification de l'ordonnance du 19 décembre 2014, et l'Assemblée nationale n'est pas revenue dessus²⁵. Le « Grand Conseil des Communes de France » n'a pas usurpé son surnom en renforçant la représentation de la circonscription du Val de Saône qui regroupe presque la moitié des communes de la Métropole²⁶, mais moins de 10% de sa population.

Pour ce faire, les sénateurs ont réduit d'un le nombre de conseillers métropolitains dans neuf circonscriptions et de deux dans quatre autres, tandis qu'ils ont augmenté d'un celui du Val de Saône.

Cette nouvelle répartition des sièges a aggravé les écarts de représentation, puisque, désormais, la circonscription la moins bien représentée, Lyon-Sud, affiche un nombre d'habitants par siège supérieur de 11,4% à la moyenne, contre un écart inférieur de 15,4% à la moyenne pour le Val de Saône. Pour autant, ces écarts demeurent dans les marges autorisées par le juge constitutionnel²⁷.

²² Seule la commune d'Ecully, dont la population approche les 20 000 habitants, bénéficiait de deux sièges, les vingt-quatre autres communes, dont pas une ne dépassait les 10 000 habitants, en bénéficiant d'un chacune.

²³ Circonscriptions de Lômes et Coteaux, Ouest, Portes du Sud et Rhône-Amont.

²⁴ Circonscriptions de Plateau Nord-Caluire et Porte des Alpes.

²⁵ Loi n° 2015-816 du 6 juillet 2015 relative à l'élection des conseillers métropolitains de Lyon.

²⁶ Cette circonscription regroupe 25 des 59 communes de la Métropole.

²⁷ Voir, B. Lecoq, « L'élection des conseillers de la Métropole de Lyon : crash test d'un prototype », AJDA 2020, p. 40 et s.

Certes, depuis 1986, ce dernier exige que la répartition des sièges entre circonscriptions se fasse sur une base essentiellement démographique, que cela concerne un scrutin national²⁸ ou local²⁹. Néanmoins, il admet qu'un écart allant jusqu'à 20% de la moyenne soit appliqué, dans une mesure limitée, s'il existe « d'autres considérations d'intérêt général »³⁰.

On peut considérer que tel est le cas en l'espèce, avec la nécessité de mieux représenter la partie septentrionale de la Métropole, qui regroupe presque la moitié de ses communes, mais qui est moins densément peuplée.

Le cadre étant fixé, la partie pouvait commencer, et si la Métropole lyonnaise se différenciait des autres Métropoles, par son statut de collectivité territoriale de plein exercice, et non pas d'EPCI, on pouvait se demander si elle serait le cadre d'une véritable campagne électorale. Tel a été effectivement le cas, le découplage d'avec les élections municipales a permis aux habitants du Grand Lyon de découvrir des projets à l'échelle de la métropole, projets portés par des candidats distincts de ceux concourant aux élections municipales, notamment au niveau de la commune de Lyon.

En revanche, la participation des citoyens à ce vote métropolitain d'un nouveau type a quelque peu laissé à désirer, comme celle de tous les français lors de ces élections locales, d'ailleurs.

Maintenu contre toute logique, sur le plan sanitaire, le premier tour a eu lieu deux jours après l'annonce de la fermeture des écoles, collèges, lycées et universités, et la veille de celle d'un confinement général qui allait durer huit semaines. La crainte d'être infecté par le Covid-19, à un moment où l'usage des masques était loin d'être généralisé, a conduit un grand nombre de nos compatriotes à ne pas se déplacer pour aller voter.

²⁸ Décision n° 86-208 DC du 2 juillet 1986, Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, considérant 21.

²⁹ Décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, Commune d'Éguilles et autre, considérant 8.

³⁰ Décision n° 87-227 DC du 7 juillet 1987, Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille, considérant 5.

Il en a résulté un taux d'abstention totalement inédit dans notre pays pour des élections locales puisque la participation ne s'est élevée qu'à 44,66% lors de ce 1^{er} tour³¹. Au niveau de la métropole lyonnaise le résultat a été encore pire puisque seule la circonscription de Lyon-Centre a connu une participation supérieure à 40% ; 43,60% en l'espèce, trois circonscriptions connaissant même une participation inférieure à 30%³².

Celle du second tour a été encore plus décevante puisque son taux a chuté à 41,60%, au niveau national, le 28 juin. Au niveau de la métropole lyonnaise ce taux a baissé dans douze des quatorze circonscriptions, tombant en dessous de 30% dans six circonscriptions et même en dessous de 25%, dans trois d'entre elles, la palme de la non-participation revenant à celle de Portes du Sud, avec ses 77,29% d'abstentionnistes.

Si cet état de fait n'a pas été spécifique à la collectivité métropolitaine lyonnaise, les taux de participation aux municipales s'avérant tout aussi faibles dans l'agglomération lyonnaise³³, il nous a conduits à faire preuve d'une certaine retenue au moment de tirer un bilan de ces élections expérimentales. On se bornera donc à faire un constat et une prévision. Une alternance a eu lieu à la tête de la collectivité (I) et il est probable que nous ayons assisté la perte de pouvoir des territoires périphériques (II).

I Le bilan immédiat : L'alternance à la tête de la collectivité

La majorité sortante a échoué à conserver la direction de la Métropole (A) et c'est une « Nouvelle Gauche Plurielle » qui l'a emporté (B).

A. L'échec de la majorité sortante

³¹ <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-elections/Elections-municipales-2020/Resultats-et-suivi-des-taux-de-participation-au-premier-tour-des-elections-municipales-et-communautaires-2020>.

³² [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult__metropole-de-Lyon-2020/\(path\)/metropole-de-Lyon-2020/index.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Municipales/elecresult__metropole-de-Lyon-2020/(path)/metropole-de-Lyon-2020/index.html).

³³ Au niveau de la circonscription de Villeurbanne, la participation s'est élevée au second tour à 24,45% pour les élections métropolitaines et à 24,89% pour les municipales. Dans le 8^{ème} arrondissement de Lyon, qui correspond à la circonscription de Lyon Sud-Est, ces taux ont atteint, respectivement, 29,23% et 29,38%.

« Qui va à la chasse perd sa place ». Même si Monsieur Gérard Collomb fait partie d'une génération dont l'enfance a probablement été bercée par des proverbes, il avait dû oublier celui-là lorsqu'il a confié les rênes de la métropole lyonnaise à Monsieur David Kimelfeld, pendant l'été 2017, suite à son entrée au Gouvernement. De retour en ses terres lyonnaises, fin 2018, l'ancien Ministre de l'Intérieur a réussi à récupérer son siège de maire de Lyon, mais a été forcé de constater que son remplaçant à la tête de la Métropole ne lui rendrait pas son fauteuil.

Ce problème aurait pu n'être que temporaire s'il avait pesé sur « l'intérimaire » la même contrainte que celle qui pèse sur le suppléant qui remplace un député qui est entré au Gouvernement. Certes, le suppléant devenu député n'est en aucun cas obligé de démissionner si l'ancien élu de la Nation le lui demande après avoir quitté le Gouvernement, mais il ne peut pas se présenter contre lui à l'issue de son mandat³⁴. Rien de tel en ce qui concerne le conseiller métropolitain élu à la tête de son exécutif, à la suite de la démission de l'ancien Président en cours de mandat.

Monsieur Kimelfeld s'est donc maintenu à la tête de la Métropole et il a pu candidater pour y rester, et même demander l'investiture de La République En Marche (LREM) pour ce faire. Le refus du parti présidentiel de la lui accorder et le fait de la donner à Monsieur Collomb n'ont en rien entravé sa volonté de continuer à diriger la Métropole lyonnaise, le fractionnement de la répartition des sièges et, surtout, de la prime majoritaire, entre 14 circonscriptions, ouvrant de multiples possibilités de constitution de majorités.

Fort de son statut d'ancien président de la Métropole, de Maire sortant de Lyon, et de candidat investi par le parti présidentiel, Monsieur Gérard Collomb avait de bonnes raisons d'espérer reconquérir un fauteuil qu'il avait imprudemment confié à « un ami de 20 ans ». Le fractionnement de l'élection en 14 circonscriptions n'était pas non plus pour déplaire à cet homme qui avait réussi à ravir la présidence de la Métropole au Centre-droit en 2014, et ce, alors même que la Gauche était minoritaire³⁵.

Ce profil de candidat se retrouvait également chez le Président sortant de la Métropole qui avait été tour à tour le 1^{er} adjoint à la mairie de Lyon de Gérard Collomb, puis son 1^{er} vice-

³⁴ Article LO 135 du Code électoral.

³⁵ Le rapport était de 83 sièges contre 75.

président à la Métropole. Les principales distinctions que l'on pouvait opérer entre ces deux candidatures concernaient l'âge des candidats et le fait que seul l'un des deux avait bénéficié de l'investiture de LREM.

L'histoire politique locale française nous enseigne que les combats fraternels au premier tour sont généralement mortels au second, même lorsqu'ils sont suivis de rabibochages entre les deux. C'est grâce à une situation de ce genre que monsieur Collomb a remporté la mairie de Lyon en 2001, face au duo Mercier/Millon, et ceci, alors même que la Gauche était minoritaire en voix dans la capitale de Gaules.

Ce sont les mêmes circonstances qui ont causé son échec en 2020, tant au niveau communal que métropolitain. On ne peut s'empêcher de penser à la fable des 2 chèvres qui ne veulent, ni l'une ni l'autre, céder le passage sur une planche, permettant de traverser un ruisseau, et qui finissent toutes les deux à l'eau.

Le résultat du 1^{er} tour a été sans appel, avec une 3^{ème} place au niveau de la Métropole et 16,92% des voix, pour le dissident, et une 4^{ème} place avec 16,50% des voix, pour l'ex homme fort de l'agglomération lyonnaise.

Pas une des listes soutenant Gérard Collomb n'est arrivée en tête dans l'une des 14 circonscriptions, pas même sur Lyon. Tout au plus a-t-il pu mettre en avant 7 deuxièmes places, dont 4 dans la ville-centre.

La situation de son concurrent était presque pire, puisque ses listes n'ont obtenu que 2 deuxièmes places, sur Lyon, mais au moins, une autre de ses listes est arrivée en tête dans la circonscription « rurale », du Val de Saône.

La situation était grave et désespérée, et les onze semaines supplémentaires accordées pour déposer les candidatures pour le second tour³⁶, et donc effectuer les tractations nécessaires pour réaliser des fusions de listes, n'ont pas suffi pour réconcilier les frères ennemis³⁷.

Voyant se profiler la victoire d'une Gauche dans laquelle il ne se reconnaît plus, Gérard Collomb franchit le Rubicon. Le 28 mai, il annonce le retrait de sa candidature à la tête de la

³⁶ La date limite pour déposer ces listes a été fixée au 2 juin, au lieu du 17 mars.

³⁷ Les fusions de listes opérées dans les circonscriptions Ouest et Portes du Sud constituent deux exceptions.

Métropole, au profit des Républicains, et obtient, en contrepartie, le soutien de ces derniers en faveur de son candidat à la mairie de Lyon³⁸.

Les fusions de listes sont opérées, mais celles-ci sont critiquées par de nombreux militants de LREM et l'investiture du parti présidentiel leur est retirée. En l'absence de dynamique, ces listes fusionnées échouent à faire le plein de voix et leurs 31,62%³⁹ ne leur permettent de remporter que 2 circonscriptions⁴⁰, les listes LR indépendantes emportant, par ailleurs, 2 autres circonscriptions⁴¹.

Le bilan n'est guère plus fameux pour les listes soutenant la candidature de Monsieur Kimelfeld puisqu'elles ne l'emportent que dans une circonscription, celle du Val de Saône. Certes, elles n'avaient bénéficié d'aucune alliance⁴² et ont malgré tout progressé de 16,92% à 23,70%, d'un tour à l'autre, mais cela paraît bien insuffisant lorsque l'on prétend se battre pour la victoire finale.

On peut juste se demander si l'ancien Président de la Métropole n'espérait pas constituer une solution de compromis, dans l'hypothèse où ni la Droite ni la Gauche n'auraient réussi à être majoritaires. Si tel était le cas, ce plan n'a pas fonctionné, les primes majoritaires ont été suffisamment concentrées pour permettre la victoire indiscutable de l'un de ces 2 blocs, et c'est celui de Gauche qui l'a emporté.

B. La victoire de la « Nouvelle Gauche Plurielle »

A l'habituel duel Droite/Gauche, auquel les habitants de l'agglomération lyonnaise étaient habitués, a succédé un combat beaucoup plus confus avec de multiples participants.

Outre les deux anciens Présidents de la Métropole, trois autres candidats pouvaient sincèrement espérer diriger cette collectivité territoriale à statut particulier, à l'issue de ces élections d'un genre nouveau.

La division apparue au sein du camp présidentiel n'a fait que renforcer leurs espoirs.

³⁸ https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/05/28/a-lyon-gerard-collomb-s-allie-a-lr-et-lui-cede-la-tete-de-liste-pour-l-election-metropolitaine_6041066_823448.html.

³⁹ Contre 34,15%, en cumulé, au 1^{er} tour.

⁴⁰ Lyon-Nord et Portes des Alpes.

⁴¹ Ouest et Plateau Nord-Caluire.

⁴² Exception faite des 2 circonscriptions où tous les Marcheurs s'étaient réunis pour le deuxième tour.

Candidat au nom des Républicains, François-Noël Buffet pouvait espérer tirer profit de l'implantation locale de la droite au sein de l'agglomération lyonnaise et de l'habituel vote sanction qui s'opère au détriment de la majorité gouvernementale, lors des élections locales, pour conquérir la direction de la métropole. La division de cette dernière entre deux candidatures, une officielle, l'autre dissidente, ne pouvait que renforcer cet espoir.

Le même type de raisonnement pouvait être suivi par la Gauche, partiellement rassemblée derrière le Parti Socialiste, La France Insoumise ayant décidé de se présenter de façon indépendante au 1^{er} tour.

Certes, c'est Gérard Collomb, alors maire de Lyon, qui avait réussi à lui offrir la direction d'une collectivité où elle était minoritaire en 2014, et cette réussite devait beaucoup à son talent politique personnel.

Cependant, suite à son départ pour LREM, une bonne partie de cette Gauche, généralement bien implantée dans la plupart des banlieues lyonnaises⁴³, avait retrouvé son autonomie et pouvait légitimement se considérer comme une alternative crédible, derrière la candidature de Renaud Payre.

Enfin, derniers prétendants à se lancer dans la mêlée, avec le secret espoir de diriger la métropole lyonnaise, Europe Ecologie Les Verts (EELV).

Certes, ces derniers ne disposaient d'aucun ancrage local, à la différence des forces politiques précédentes, mais les résultats des élections européennes dans l'agglomération lyonnaise leur avaient ouvert bien des espoirs. En effet, si leur score pouvait être qualifié de respectable au niveau national, avec 13,48% des voix et une troisième place derrière le Rassemblement National et LREM, celui-ci était beaucoup plus prometteur dans le Rhône. En effet, ils y avaient obtenu 17,21% des voix et s'étaient classés deuxièmes, derrière LREM. En outre, leurs résultats dans l'agglomération lyonnaise étaient encore plus encourageants. Si la première place sur Lyon était encore revenue à LREM, ils y avaient obtenu 21% des voix, et ils étaient en tête à Villeurbanne, avec 22,87% des voix.

⁴³ On peut citer, par exemple, Villeurbanne, Vénissieux et Vaulx-en-Velin, qui constituent les trois communes les plus peuplées de l'agglomération, après Lyon.

L'obtention de la prime majoritaire dans la circonscription villeurbannaise et dans la plupart des six circonscriptions lyonnaises était donc tout à fait envisageable pour EELV, pour peu que les relations entre les frères ennemis Marcheurs ne s'améliorent pas.

Leurs espoirs n'ont été que renforcés par les résultats du premier tour qui les a vus arriver en tête dans huit circonscriptions, dont les six lyonnaises, contre quatre à LR, une à la Gauche et une pour les Marcheurs dissidents.

Pour autant, rien n'était gagné, car si l'on regarde d'un peu plus près les chiffres, on constate qu'EELV n'avait recueilli que 22,55% des voix sur l'ensemble du territoire métropolitain contre 17,65% à LR, 16,92% aux dissidents de LREM, 16,50% aux listes de Gérard Collomb et 9,08% à la Gauche non insoumise, et tout ceci, dans un contexte de très forte abstention où les réserves de voix des partis traditionnels étaient potentiellement assez conséquentes.

Les tractations d'entre deux tours ont donc eu une très grande importance, et les 11 semaines supplémentaires qui ont été accordées, en plus des 2 jours habituels, ont été particulièrement profitables aux Verts.

Ces derniers ont réussi à reconstituer la Gauche Plurielle, mais autour d'eux, cette fois-ci, et non pas autour du Parti Socialiste, en concluant une fusion avec les listes socialo-communistes et insoumises, derrière la candidature de leur leader, Bruno Bernard, le 1^{er} juin⁴⁴.

Pour autant, cette alliance Vert/Rose/Rouge demeurait largement minoritaire, avec un gros tiers des voix. Son salut ne pouvait venir que des divisions entre les trois autres listes dont la somme des suffrages obtenus dépassait 50% des voix, et c'est ce qui s'est produit.

Le second tour a été sans appel, avec une dynamique à gauche qui a permis aux listes de la « Nouvelle Gauche Plurielle » de remporter neuf circonscriptions, avec, pourtant, seulement 42,44% des voix. Le gain de neuf primes majoritaires, représentant 51 sièges, a consacré la victoire de la Gauche unie face à deux camps divisés. Les 55,32% des voix de ces derniers ne

⁴⁴<https://www.lyoncapitale.fr/actualite/metropole-de-lyon-alliance-verte-rose-rouge-confirmee-au-2e-tour-des-elections/>.

leur ont permis de remporter que cinq circonscriptions⁴⁵, et donc seulement 28 sièges, issus de primes majoritaires.

Hors primes majoritaires, la « Nouvelle Gauche Plurielle » n'a remporté que 33 sièges sur un total de 71, attribués à la représentation proportionnelle. Les primes majoritaires lui ont donc permis de renverser la tendance et l'octroi d'une prime globale à la suite d'un regroupement des résultats de l'ensemble des circonscriptions aurait accentué ce phénomène.

Avec 58 élus EELV, 22 socialistes et communistes et 4 insoumis, l'élection de Bruno Bernard à la tête de la métropole, le 2 juillet, n'a été qu'une formalité.

L'opposition est divisée. Le noyau central est composé de 33 élus LR/UDI, autour duquel tournent trois blocs de onze membres. Le premier est formé des sympathisants de Gérard Collomb, le deuxième, de ceux de David Kimelfeld, et le troisième, des rescapés du Groupe Synergies, qui s'étaient alliés avec ce dernier. Elle a 6 ans pour recoller les morceaux et créer une dynamique qui lui a cruellement manqué.

II. Le bilan à long terme : La perte d'influence des territoires périphériques ?

Avec la nouvelle répartition des sièges de l'organe délibérant métropolitain, nous avons probablement assisté à la perte d'influence des territoires périphériques. En effet, la transformation de l'EPCI de l'agglomération lyonnaise en collectivité territoriale à statut particulier a bouleversé la composition de son organe délibérant.

Comme nous l'avons dit en introduction, cette réforme a eu pour principale conséquence de faire disparaître la garantie de la représentation de toutes les communes en son sein. Non seulement cette garantie a disparu, mais l'absence de représentants de certaines communes est même devenue une certitude. Tel est le cas, dans le nord de la collectivité, puisque la circonscription du Val de Saône, composée de 25 communes, n'est dotée que de 13 sièges.

Ces 25 communes, dont 15 d'entre elles sont peuplées de moins de 4000 habitants, ont donc vu leur représentation au sein de l'organe délibérant diminuer de moitié.

D'origine rurale, la plupart de leurs élus rentraient dans la catégorie des « sans-étiquette » qui sont souvent en mesure de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre.

⁴⁵ Deux pour LR, deux pour LR allié aux ex-Marcheurs officiels et une pour les dissidents LREM.

Tel avait été le cas, en 2014, lorsque, au sein du groupe Synergies, ils avaient soutenu la candidature de Gérard Collomb, contre celle de François-Noël Buffet. Conscients que la nouvelle répartition des sièges au sein de l'organe délibérant risquait de les priver de ce rôle de « faiseurs de rois », ils avaient espéré que le futur ministre de l'intérieur réussirait à initier une nouvelle répartition des sièges qui leur rendrait leur importance passée⁴⁶.

L'incapacité de ce dernier à combler leurs désirs les a conduits à s'allier avec son successeur, et c'est probablement ce qui explique la victoire de ce dernier dans la circonscription du Val de Saône.

Cette prééminence du critère démographique, sur le critère géographique, au niveau de la répartition des sièges entre circonscriptions dans la métropole lyonnaise, n'est pas sans rappeler ce qui s'est produit lors de la réforme du mode de scrutin départemental, en 2013⁴⁷.

L'instauration du scrutin binominal, paritaire, majoritaire, à deux tours avait rendu nécessaire un nouveau redécoupage des cantons, en raison des écarts démographiques qui s'étaient creusés entre eux, en deux siècles, au sein des départements. Ainsi, le rapport entre le canton le plus peuplé et le canton le moins peuplé pouvait aller de un à quarante-sept⁴⁸. Dans quatre-vingt-huit départements, on trouvait des rapports supérieurs à un à cinq ; dans quarante-neuf départements, d'un à dix et dans dix-huit départements d'un à vingt.

Imposé par l'article 46 de la loi du 17 mai 2013, le redécoupage des cantons devait s'opérer sur des bases essentiellement démographiques, tout en admettant qu'il puisse être apporté à cette règle des exceptions de portée limitée, spécialement justifiées, au cas par cas, par des considérations géographiques ou par d'autres impératifs d'intérêt général.

Ce principe était conforme à la jurisprudence que le Conseil constitutionnel a développée, en matière de répartition de sièges de députés⁴⁹, ou de conseillers territoriaux⁵⁰.

⁴⁶ <https://www.rue89lyon.fr/2018/11/05/metropole-de-lyon-ce-quil-faut-savoir-sur-les-elections-de-2020/>.

⁴⁷ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

⁴⁸ Dans quatre-vingt-huit départements, on trouvait des rapports supérieurs à un à cinq, dans quarante-neuf départements, à un à dix, et dans dix-huit départements, à un à vingt.

⁴⁹ Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, considérant 21.

Cette prépondérance du critère démographique, même si l'on peut lui apporter des exceptions, mais de portée limitée, et à la condition qu'elles soient justifiées, a modifié l'essence même des conseillers départementaux.

Alors qu'ils représentaient, jusqu'alors, des territoires, ils représentent, désormais, des populations.

Les territoires ruraux, montagnards, qui bénéficiaient d'une nette sur représentation n'en disposent plus, et leurs représentants ne pèsent désormais plus beaucoup au sein de l'assemblée départementale.

Ainsi, dans la Drôme, les cinq cantons du Diois qui envoyaient cinq représentants au sein du Conseil général n'en envoient plus que deux, élus dans un gigantesque canton qui regroupe les cinq précédents.

Le même phénomène a pu s'observer en Isère avec le canton de Matheysine-Trièves, formé approximativement par le regroupement de six anciens cantons du sud-ouest isérois, et qui a vu sa représentation divisée par trois (tout en bénéficiant encore d'une sur représentation par rapport à la moyenne départementale).

Parfaitement justifiée sur le plan juridique, ce nouveau découpage a accentué le clivage, la fracture diront certains, entre les espaces urbains, disposant de nombreux relais au sein de l'assemblée départementale, et les périphéries où peut se développer un sentiment d'abandon, de relégation.

Le même type de phénomène pourrait guetter le nord de la Métropole lyonnaise, de même que certaines communes peu peuplées, noyées au sein de circonscription où elles ne représentent plus grand-chose⁵¹.

Comment pourront se faire entendre les vingt-cinq communes du Val de Saône ou plus généralement les vingt-huit communes de moins de 6 000 habitants, situées à la périphérie de l'agglomération, surtout si elles ont le malheur d'avoir à leur tête un exécutif qui n'a pas soutenu la majorité métropolitaine ? Soit, elles ne disposeront plus d'aucun relai au sein du

⁵⁰ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, considérant 38.

⁵¹ Voir, par exemple, le cas de la commune de Sathonay-Camp, au sein de la circonscription Plateau Nord-Caluire, ou celui de la commune de Solaize, au sein de la circonscription de Portes du Sud, ou encore de celle de Jonage, au sein de la circonscription de Rhône Amont.

Conseil de la Métropole, soit elles y seront représentées par un membre de l'opposition municipale. On peut se demander laquelle de ces deux situations présentera le moins d'inconvénients pour leurs dirigeants qui ne seront plus représentés qu'au sein des Conférence Territoriales et de la Conférence Métropolitaine des Maires, deux organes sans aucun pouvoir décisionnel.